

## Tilburg University

### Decentrale autonomie?

Schaap, L.

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie?* TSPB.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## **DEMOS – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap**

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Universiteit van Tilburg

### **Decentrale autonomie?**

**Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar  
de staat van de decentrale autonomie in Nederland**

*i.o.v.*

*Vereniging Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg*

**Dr. Linze Schaap**

*m.m.v.*

**Dr. Gert-Jan Leenknecht (hoofdstuk 4, Mensenrechten)**

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1.   Introductie.....	3
2.   Subnationale autonomie in Nederland .....	4
2.1.   De juridische basis van autonomie .....	4
2.2.   Verdeling van taken en bevoegdheden .....	5
2.3.   Overheidslagen: gemeenten en provincies .....	6
2.4.   Financiën .....	8
2.5   Conclusies .....	8
3.   Trends .....	9
3.1   Code interbestuurlijke verhoudingen en bestuursafspraken .....	9
3.2   Financiële verhoudingen.....	10
3.3   Toezicht .....	13
3.4   Taakverdeling en decentralisatie .....	14
3.5   Conclusies .....	16
4.   Mensenrechten op lokaal niveau .....	17
4.1   Mensenrechten op lokaal niveau en de Raad van Europa .....	17
4.2   Algemeen: de systematiek van de grondrechtenbescherming in Nederland .....	17
4.3   Waarborging van actief en passief kiesrecht.....	18
4.4   Non-discriminatie, verenigingsvrijheid, uitingsvrijheden en de lokale democratie .....	20
4.5   Actuele thema's .....	21
4.6   Conclusies .....	24
5.   Analyse: eerdere aanbevelingen en overeenstemming met het Charter?.....	25
5.1   Voorbehouden en interpretatieve verklaring .....	25
5.2   Eerdere aanbevelingen .....	26
5.3   Decentrale autonomie en het Charter .....	28
5.4   Aanvullend Protocol inzake Burgerparticipatie.....	30
5.5   Goed bestuur .....	31
5.6   Conclusies .....	32
6.   Conclusies en aanbevelingen .....	33
Aangehaalde literatuur.....	36

## 1. Introductie

In 1985 is het 'European Charter of Local Self-Government' tot stand gekomen. In dit Handvest is afgesproken, dat lokale overheden recht hebben op zelfbestuur:

*Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.*

Nederland heeft dit verdrag van toepassing verklaard op gemeenten en provincies, maar wel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van enkele artikelen. In dit rapport zal verder gesproken worden over decentrale overheden (sub-national authorities), tenzij uitdrukkelijk alleen gemeenten dan wel provincies bedoeld worden.

Het Congress of Local and Regional Authorities (CLRA) van de Raad van Europa zal in 2013 de staat van lokale en regionale democratie in Nederland analyseren; het zal daarbij deze keer ook een analyse maken van mensenrechten op lokaal niveau. Ter voorbereiding op het bezoek van het CLRA heeft zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het Interprovinciaal Overleg besloten een vooronderzoek te laten doen. Van dat vooronderzoek is dit rapport de weerslag. In het vooronderzoek is stilgestaan bij de uitgangspunten van het Europees Handvest voor Lokale Autonomie, trends in de politieke, financiële en administratieve autonomie van decentrale overheden en de staat van de mensenrechten op lokaal niveau. Er is gebruik gemaakt van een groot aantal (recente) rapporten en adviezen met betrekking tot het binnenlands bestuur in Nederland (zie de literatuurlijst).

Dit rapport geeft de staat van de lokale en provinciale autonomie in Nederland weer. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (de opdrachtgevers voor dit vooronderzoek) zullen het rapport aanbieden aan het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa, zodat het als inbreng kan fungeren voor de rapporteurs die de ontwikkelingen in Nederland in 2013 zullen analyseren.

In het volgende hoofdstuk volgt eerst een introductie op het Nederlandse binnenlands bestuur. Zonder kennis daarvan zijn de recente ontwikkelingen moeilijk te begrijpen. Vervolgens wordt ingegaan op trends in het afgelopen decennium: ontwikkelingen die zich in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen hebben voorgedaan sinds het vorige monitoringsrapport, in 2005. Dan volgt een hoofdstuk over mensenrechten op lokaal niveau: de Raad van Europa heeft daar de afgelopen jaren nadrukkelijk aandacht aan besteed, en zal dat naar verwachting ook doen in de monitoringsronde van 2013.

In het slothoofdstuk worden conclusies getrokken. Daar zal ook aandacht besteed worden aan de aanbevelingen die eerdere monitoringscommissies hebben gedaan (CLRA, 1999 en 2005). Het zal duidelijk worden dat Nederland op nogal wat fronten in strijd handelt met de geest en soms zelfs met de letter van de European Charter of Local Self-Government. De afgelopen jaren heeft de wetgever zelfs principiële grenzen overschreden. Ook de voorbehouden die Nederland destijds gemaakt heeft, en die geschrapt zouden worden, zijn nog steeds van kracht. De toestand van de decentrale autonomie in Nederland is zorgwekkend; veel zal ook afhangen van de inzet van het nieuw te vormen kabinet.

## 2. Subnationale autonomie in Nederland

Zoals in hoofdstuk één aangegeven, verstaat de Raad van Europa onder 'local self-government' het recht en het vermogen van gemeenten een substantieel deel van de publieke zaken te regelen en uit te voeren, onder eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de lokale bevolking. Dit is een autonomiebegrip dat ruimer is dan hetgeen in de Nederlandse (Grond)wetgeving gehanteerd wordt. In Nederland bestaat immers het begrippenpaar 'autonomie' en 'medebewind' (Derksen & Schaap, 2010: p.95 ev.). *Autonomie* verwijst dan naar de vrijheid van gemeenten en provincies om hun eigen huishouding te regelen, terwijl *medebewind* doelt op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de decentrale overheden). De autonome taken en bevoegdheden ontleen gemeenten en provincies aan de Grondwet en aan de Gemeentewet resp. Provinciewet; medebewindstaken zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen. In de praktijk van het decentrale bestuur nemen de medebewindstaken een veel grotere plaats in dan de autonome. Alleen al daarom is het goed, dat het autonomiebegrip uit het Handvest zowel de autonomie die in de Nederlandse grondwet verankerd ligt betreft, als de beleidsvrijheid in het medebewind. De vraag of het initiatief ook van de decentrale overheden komt (= het Nederlandse begrip autonomie) is voor het Handvest niet van belang. Daar gaat het erom, dat decentrale overheden een belangrijk deel van de publieke taken regelen en uitvoeren. Anders gezegd: er moet niet alleen bekeken worden of decentrale overheden autonome ruimte hebben, maar ook of (a) het geheel van hun taken een substantieel deel van de publieke taken betreft, (b) het bij die taken om zowel regelen (dus: met beleidsvrijheid) als uitvoeren gaat, (c) voor eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden (dit impliceert dat zij niet aan de leiband van de nationale overheid mogen lopen) en (d) daarbij het belang van de decentrale bevolking voorop staat. Dit bredere autonomiebegrip past ook beter bij het streven van de Nederlandse gemeenten om de 'eerste overheid' te zijn.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort stilgestaan bij de opbouw van het decentrale bestuur in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

### 2.1. De juridische basis van autonomie<sup>1</sup>

De Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden beschrijft de grondvesten van de publieke overheden op decentraal niveau (zie hoofdstuk 7 van de Grondwet). Het zet de structuur uiteen en bevat voorzieningen voor de verkiezing en de benoeming van gemeentelijke en provinciale overheidsfunctionarissen. Dit hoofdstuk van de Grondwet beschrijft ook de onderwerpen betreffende gemeentelijke en provinciale overheden waarvoor een regeling door middel van een wet vereist is.

De belangrijkste artikelen van de Grondwet over dit onderwerp zijn artikel 123 (paragraaf 1), 124 en 125 (paragraaf 1):

- Artikel 123, paragraaf 1: 'Bij de wet kunnen gemeenten en provincies worden opgeheven en nieuwe ingesteld.'
- Artikel 124, paragraaf 1: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.'

In aanvulling op de regulering van de autonomie van subnationale overheden in relatie tot hun interne aangelegenheden, biedt artikel 124 ook een basis voor het sturen van deze gezaghebbende om maatregelen te nemen:

- Artikel 124, paragraaf 2: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.'

---

<sup>1</sup> Hier zijn tekstdelen overgenomen uit BZK, 2007b.

- Artikel 125, paragraaf 1, bepaalt de aard van het bestuurlijke organen om boven de provincies en gemeenten te staan. In beide gevallen, zijn dit democratisch gekozen instellingen: provinciale en gemeentelijke raden.
- Artikel 125, paragraaf 1: 'Aan het hoofd van de provincie en gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.'

De huidige Provincie- en Gemeentewet gelden sinds 1994. Beiden zijn bekend als 'kaderwetten'-wetten waarvan andere wetten alleen maar mogen afwijken in uitzonderlijke omstandigheden. Dit staat in artikel 113 in de provinciewet en in artikel 115 in de gemeentewet, waar het volgende staat: 'Een wet waarbij van provincie-/gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van provincie-/gemeentebesturen, wijkt van het bepaalde in deze wet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'.

De Gemeentewet en Provinciewet verschaffen de decentrale overheden een algemene, niet gespecificeerde bevoegdheid 'tot regeling en bestuur inzake de huishouding, dat wil zeggen tot het vaststellen van die algemene regels (verordeningen) en het verrichten van die bestuurshandelingen welke het gemeentelijke/provinciale bestuur nodig of nuttig acht voor de plaatselijke/provinciële samenleving en die niet voortvloeien uit hoger recht. Juist deze autonomie geeft de decentrale overheden het *initiatiefrecht* om zelf nieuwe taken ter hand te nemen en maakt hen tot 'algemeen bestuur' met een 'open huishouding'. Medebewind (de 'opgedragen' taak) berust op andere wetgeving, op de zogenaamde 'bijzondere' wetten.

## 2.2. Verdeling van taken en bevoegdheden<sup>2</sup>

De gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat grondrechtelijk gezien uit het nationale niveau, twee algemene geldende overheidslagen (provincies en gemeenten), en één gedecentraliseerde functionele soort van overheid (waterschappen), verantwoordelijk voor watermanagement en waterkwaliteit, die hier verder niet zal worden besproken. Tabel 2.1 geeft een overzicht.

*Tabel 2.1: Primaire functies en verantwoordelijkheden van overheidslagen in het Nederlands politieke bestuursstelsel.*

<b>Centrale overheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• buitenlands en Europees beleid</li> <li>• militaire verdediging</li> <li>• politie, rechtbanken en gevangenen</li> <li>• onderwijs en onderzoek (polytechniek en universiteiten: beleid op het gebied van basis en middelbaar onderwijs)</li> <li>• arbeidsmarkt en economie</li> <li>• nationale sociale zekerheid (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioenen)</li> <li>• gezondheid en zorg, ziekenhuizen</li> <li>• nationale wegen en treinsporen (treinsporen zijn deels geprivatiseerd)</li> <li>• culture en publieke omroep (radio en televisie)</li> <li>• integratie- en migratiebeleid</li> <li>• jeugd en familie</li> <li>• nationale natuur, milieu en landbouw kwesties.</li> <li>• belasting (voornamelijk inkomstenbelasting en BTW)</li> </ul>
<b>Provincies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nationale natuur, milieu en landbouw kwesties.</li> <li>• natuurbehoud</li> <li>• provinciale wegen en openbaar vervoer (buiten de steden)</li> </ul>

<sup>2</sup> Deze paragraaf is deels gebaseerd op Hendriks & Schaap, 2010.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regionale ontwikkeling</li> <li>• jeugdzorg (tot 2013)</li> <li>• kwaliteit van lokaal bestuur</li> <li>• belasting (deel van de wegenbelasting)</li> </ul>
<b>Waterschappen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• water veiligheid, polder onderhoud (dijken, kanalen)</li> <li>• afvalwater opvang en behandeling</li> <li>• enkele kleine wegen</li> <li>• belasting (water kwaliteit en kwantiteit)</li> </ul>
<b>Gemeenten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• publieke orde en veiligheid</li> <li>• ruimtelijke planning en stedelijke ontwikkeling (gemeentepannen zijn de enige die juridische bindend zijn)</li> <li>• woningbeleid</li> <li>• milieukwesties en riolering</li> <li>• afvalophaal en verwerkingsdiensten</li> <li>• lokale economie</li> <li>• lokaal openbaar vervoer, gemeentelijke wegen en havens.</li> <li>• basis en middelbaar onderwijs (vooral schoolgebouwen)</li> <li>• lokale gezondheid en sociale zorg</li> <li>• uitvoering van sociale zekerheid, en re-integratie van werklozen</li> <li>• cultuur, sport, vrije tijd , toerisme</li> <li>• jeugdzorg</li> <li>• lokale belasting (vooral vermogensbelasting)</li> </ul>
<b>Gespecialiseerde regionale organisaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brandveiligheid</li> </ul>

Bronnen: verscheidene bronnen

### 2.3. Overheidslagen: gemeenten en provincies<sup>3</sup>

Deze paragraaf beschrijft de institutionele structuren van de subnationale overheden. De focus ligt op de gemeentelijk institutionele structuur (de provinciale structuur is erg vergelijkbaar).

De lokale overheden worden in Nederland in het algemeen gezien als het belangrijkste niveau van subnationale overheden. Volgens de grondrechtelijke structuur, zoals die is ontwikkeld sinds 1848, hebben lokale overheden algemene bevoegdheden, maar deze vrijheid is niet onbeperkt (Toonen, 1990). De activiteiten van lokale overheden mogen niet in strijd zijn met de regels en eisen die gesteld worden door hogere overheidsniveaus. Lokale overheden staan ook onder bestuurlijk toezicht (vooral provinciaal), die traditioneel wordt gesplitst in voorkomend (*a priori*) en disciplinair (*a posteriori*) toezicht (men zou overeenkomsten kunnen herkennen met het Franse *tutelle*). Door de tijd heen , zijn beide vormen van toezicht kleiner geworden.

Tabel 2.2: Verdeling van gemeenten en bevolking naar gemeentelijke bevolkingsgrootte, 2011

Bevolkingsgrootte	Aantal Gemeenten	Percentage Gemeenten	Totale Bevolking	Percentage van de Bevolking
Tot 5.000	6	1,7	16.596	0,1
5.000 – 20.000	150	35,8	2.009.462	12,1
20.000 – 50.000	191	45,9	5.970.354	35,8
50.000 – 100.00	46	11	3.314.331	19,9
> 100.000	25	6	5.345.056	32,1
<b>Totaal</b>	<b>418</b>	<b>100.4</b>	<b>16.655.799</b>	<b>100</b>

Bron: 2012 CBS (<http://statline.cbs.nl/>; met aanvullende berekeningen)

<sup>3</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op Hendriks & Schaap, 2010.

Het 'unitaire' karakter van de staat ziet men terug in de gelijkmatigheid van de publieke diensten in de welvaartstaat: de nationale overheid maakt beslissingen over bijvoorbeeld de inkomenscompensatie. De lokale overheid is beperkt door centrale beleidsrichtlijnen: vooral lokaal beleid omtrent sociale zekerheid is verboden (hoewel zelfs dit niet erg strikt is, lokale raden hebben hierover tegenwoordig wel beperkte beslissingsbevoegdheden). Aan de andere kant is de Nederlandse staat zeer gedecentraliseerd. Zelfs op beleidsterreinen waarop hun taken vooral worden beschreven als het uitvoeren van het centrale beleid, hebben gemeenten vaak een hoog niveau van beleidsvrijheid (gebaseerd op beslissingsbevoegdheden, lokale aanwezigheid, kennis en informatie). Lokale overheden hebben beleidsvrijheid zodat ze om kunnen gaan met lokale situaties en de mogelijkheid hebben om lokale politieke doelen te verwezenlijken. De primaire verantwoordelijkheden van Nederlandse lokale overheden liggen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en planning (zoals sociale woningen), onderwijs, sociale voorzieningen, cultuur en recreatie, transport, milieu, en gezondheidszorg (Derksen en Schaap 2010). De provincies zijn vooral verantwoordelijk voor ruimtelijke planning, milieu gerelateerde kwesties, infrastructuur en subnationale economie.

#### **De 'gedecentraliseerd eenheidsstaat'**

Het karakter van het binnenlands bestuur in Nederland is dus weergegeven met de term 'decentralised unitary state'. Die term geeft aan de ene kant exact weer, hoe het systeem is opgebouwd, maar is aan de andere kant ook verwarrend. In tegenstelling tot sommige andere landen, kent Nederland geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen. Taken kunnen verschuiven, evenals de financiën en de mate van beleidsvrijheid per taak. Historisch gezien is de autonomie-in-strikte-zin (dus: de vrijheid om zelf beleid te maken) sterk afgenomen: de taken van de moderne verzorgingsstaat vereisen herverdeling van welvaart over het land. Deels annex aan die uitholling van de autonomie-in-strikte-zin is het medebewind (co-governance) sterk gegroeid. Weliswaar maken decentrale overheden dan beleid in opdracht van een hogere overheidslaag (of voeren zij rijksbeleid uit), maar daarbij kunnen zij aanzienlijke beleidsvrijheid (policy discretion) hebben. Soms is die vrijheid echter afwezig, soms is die erg groot. De feitelijke verhoudingen in het Nederlandse binnenlands bestuur verschillen in de loop van de tijd. Zij zijn deels het gevolg van weloverwogen keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur (bijvoorbeeld als uitdrukkelijk sprake is van decentralisatiebeleid), deels van onderhandelingen (bijvoorbeeld door het sluiten van een Bestuursakkoord tussen de bestuurslagen), deels ook van tal van maatregelen van de wetgever. Decentrale beleidsvrijheid en het streven naar eenheid van beleid dan wel een identiek voorzieningenniveau in het hele land strijden voortdurend om de voorrang.

Er is, afgezien van een 'periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen' door de Raad van State, geen periodiek mechanisme om de feitelijke bestuurlijke verhoudingen te analyseren.

Historisch gezien zijn de provincies de bouwstenen van de Nederlandse staat, maar zij hebben deze positie verloren tijdens de Bataafs-Franse periode (1795-1813) en later met de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden (1814-1815). Na 1848, beperkte de Grondwet van Thorbecke het gezag van de provincies, ook al is dat minder dan vaak gedacht wordt (Toonen 1987). Maar het in theorie gegeven werkgebied van de provincies, werd in de praktijk zeker niet volledig gebruikt. Tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw en de twintigste eeuw, verloren de provincies bestuurlijk gezag op een manier die door buitenstaanders- die eerst naar de grondrechtelijke status van de middelste overheidslaag kijken- niet altijd is begrepen. Als resultaat hiervan zijn de centrale overheid en lokale overheden, meer dan provincies, de belangrijkste politieke en bestuurlijke niveaus. Vandaag de dag kunnen de bevoegdheden van de provincies worden verdeeld in drie categorieën. Ten eerste, en van oudsher, zijn de provincies de 'overheden' van de overheden. Zij zien toe op de lokale overheden en de waterschappen, vooral op het gebied van financiën. Ook zijn ze de schakel tussen centrale en lokale overheden, wat bijvoorbeeld duidelijk te zien is in de rol die de Commissaris van de Koningin tot voor kort had in de benoeming van burgemeesters.<sup>4</sup> Ten tweede maken provincies beleid. In de afgelopen drie decennia zijn deze substantieel uitgebreid op het gebied van materiële planning, milieu, landbouw, natuurbescherming, economische ontwikkeling, en transport. Er

<sup>4</sup> Vandaag de dag speelt de gemeenteraad een invloedrijke rol in de benoeming van de burgemeester.



wordt steeds meer gestreefd naar een actieve en organisatorische rol, waarbij de nadruk ligt op het mobiliseren van de relevante spelers en hen met elkaar in contact brengen. Ten derde hebben de provincies taken op het gebied van jeugdzorg, ook al zal deze taak worden gedecentraliseerd naar gemeenten.

## 2.4. Financiën<sup>5</sup>

Subnationale overheden zijn voor meer dan 75% van hun financiële middelen zeer afhankelijk van de nationale overheid. Echter, driekwart hiervan bestaat uit een algemeen fonds en enkele van de specifieke fondsen hebben redelijk breed gedefinieerde doeleinden. Dit betekent dat Nederlandse lokale overheden nog steeds een relatief hoog niveau van financiële autonomie hebben. Nationale ministeries zijn zeer afhankelijk van lokale overheden, die het overgrote deel van het beleid uitvoeren. De meeste specifieke fondsen zijn bedoeld om de kosten van de verplichte medebewindstaken te dekken. Het totale bedrag van alle specifieke fondsen is echter onvoldoende om alle financiële behoeften, die ontstaan door gezamenlijke functies met de centrale staat, te dekken. De lokale overheden zijn zo gedwongen om een deel van hun algemene middelen (van algemene fondsen of belastingen) te gebruiken om de niet toereikende specifieke fondsen aan te vullen (Derksen en Schaap 2010). Ondanks dat en in het algemeen, hebben subnationale overheden aanzienlijke beslissingsbevoegdheid in de besteding van hun middelen, meer zelfs dan men in eerste instantie zou zeggen. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de inkomstenbronnen.

Tabel 2.3 Gemeentelijke inkomsten 2012 (in miljarden euro's)

	Belastingen & Heffingen Bedrag	Belastingen & Heffingen %	Algemeen Fonds Bedrag	Algemeen Fonds %	Specifieke Fondsen Aantal	Specifieke Fondsen %	Totaal Bedrag
2012	8,3	23,2	15,5	51,1	9,2	25,7	33,0

Bron: CBS (<http://statline.cbs.nl>); Kamerbrief over Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen (OSU) mei 2012, Junicirculaire gemeentefonds 2012 juni 2012; met aanvullende berekeningen)

De inkomsten van de provincies zijn in hoofdzaak gebaseerd op vier bronnen. In de eerste plaats ontvangen de provincies een uitkering uit het landelijke provinciefonds (1,4 miljard). Daarnaast geeft het Rijk de provincies, net als de gemeenten, specifieke uitkeringen (1,2 miljard). De eigen inkomsten uit belastingen (opcenten motorrijtuigenbelasting: 1,4 miljard). Daarnaast hebben de provincies overige inkomsten (vooral uit eigen vermogen). Dit betekent, dat de eigen belastinginkomsten ongeveer de helft bedragen van de uitkeringen die het Rijk verstrekt (zie verder par. 3.2).

## 2.5 Conclusies

De gemeentelijke en provinciale autonomie ligt vast in de Grondwet; daarbij moet wel aangetekend worden, dat de *mate van autonomie* niet vastligt. De wetgever kan, in gewone wetten, die mate groter dan wel kleiner maken.

De interbestuurlijke verhoudingen in Nederland zijn het resultaat van de organieke wetgeving (in Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet, Wet Financiële Verhouding), bijzonder wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs), de manier waarop toezichthouders (provincie, Rijk) omgaan met hun bevoegdheden. Al deze factoren zijn onderwerp van onderhandelingen tussen de bestuurslagen.

<sup>5</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op Hendriks & Schaap, 2010.

### 3. Trends

In dit hoofdstuk komen diverse ontwikkelingen aan de orde die zich het afgelopen decennium hebben voorgedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het tot stand komen van een 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen' en de bestuursafspraken die met het huidige, demissionaire kabinet zijn gemaakt. Het gaat evenzeer om ontwikkelingen in de financiële verhoudingen, in het toezicht en in de taakverdeling tussen de bestuurslagen: die drie bepalen de feitelijke autonomie van provincies en gemeenten.

#### 3.1 Code interbestuurlijke verhoudingen en bestuursafspraken

In 2004 hebben het Rijk en de vertegenwoordigers van de decentrale overheden een 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen' opgesteld (BZK, 2005). Daarin werd het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' neergelegd. In die Code werd tevens vastgelegd dat de minister van Binnenlandse Zaken de eerst-aanspreekbare instantie is "voor de consistentie van de interbestuurlijke verhoudingen". Daarnaast zou in het 'Overhedenoverleg' over interbestuurlijke vraagstukken gesproken worden, en zou de Raad van State periodiek een rapport opstellen over de interbestuurlijke verhoudingen.

Het Rijk moest voortaan, als het maatregelen wenste te treffen die de bestuurlijke verhoudingen raken, aangeven welke argumenten daarvoor golden (BZK, 2005, p.19). Op die manier kon beoordeeld worden, of de "uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid, complementariteit en evenredigheid" nageleefd werden. Bestuurlijk toezicht zou in beginsel door slechts één toezichthouder worden gehouden (BZK, 2005, p.20).

Ook werd afgesproken (BZK, 2005, p.19), dat de IPO en VNG geconsulteerd zouden moeten worden tijdens de formatie van een nieuw kabinet en dat na de formatie zo snel mogelijk een Overhedenoverleg moest plaatsvinden. De Raad van State constateerde echter in zijn periodieke beschouwing (2009), dat van de afgesproken consultatie geen sprake is geweest.

Vier jaar na het vaststellen van de 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen' stelde de Raad van State (2009, pp.40 e.v.) vast dat er weliswaar verbeteringen waren opgetreden in de bestuurlijke verhoudingen, maar ook: "de ontwikkelingen op het terrein van de financiën, van het toezicht en van de nationale wetgeving blijven daarbij achter". Departementen waren te weinig op de hoogte van de afspraken over de bestuurlijke verhoudingen, het ministerie van BZK maakte zijn regierol niet waar en ook volksvertegenwoordigers lieten steken vallen door gebrek aan kennis. De Raad van State (2009, p.41) brak een lans voor het nakomen van de afspraken: het "komt op de uitvoering aan".

Positiever was de Raad van State (2009, p.62) in zijn beoordeling van de kabinetsreactie op de rapporten van de commissie-Lodders en de taakgroep D'Hondt met betrekking tot decentralisatie van taken naar de provincies resp. gemeenten: "provincies en gemeenten krijgen meer beleidsruimte en voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie), zonder dat daarvoor grote hoeveelheden verantwoordings- en beleidsinformatie wordt gevraagd. Jammer vond de Raad het dan wel weer, dat het decentralisatiekader van het kabinet niet was opgesteld in samenwerking met provincies en gemeenten. De beide rapporten spraken elkaar op sommige punten tegen. De uitwerking door de regering was vervolgens tamelijk mager; groot effect heeft die niet gehad op de interbestuurlijke verhoudingen.

Momenteel bestaat onduidelijkheid over de status van de 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen'. In de bestuursafspraken tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijk wordt gesteld dat die afspraken in de plaats komen van" de

Code; de afspraken uit de Code komen daarin deels terug. De betrokken partijen zijn het oneens over de vraag of de Code als zodanig daarmee is komen te vervallen. Als dat zo is, dan is de Code geen permanent richtsnoer meer voor de bestuurslagen maar moeten zij de onderdelen van de oorspronkelijke Code steeds opnieuw uitonderhandelen. Daarmee is het risico nog groter, dat de oorspronkelijke afspraken gaan verwateren (immers: de Code werd al niet goed nageleefd).

### 3.2 Financiële verhoudingen

Voor de mate waarin decentrale overheden hun taken kunnen regelen en uitvoeren, in eigen verantwoordelijkheid, is van belang dat zij ook relatief vrij kunnen besluiten over de financiële middelen. Algemene middelen geven meer beslissingsvrijheid dan specifieke. Die algemene middelen kunnen uit eigen inkomsten bestaan en uit algemene uitkeringen van hogere overheden. Voordeel van eigen belastingen is, dat decentrale overheden en hun samenlevingen zelf kunnen uitmaken of zij de kosten van voorzieningen willen dragen. Onderstaande tabel laat zien welke ontwikkelingen de financiële verhoudingen hebben doorgemaakt. Sinds 2005 is het relatieve belang van de eigen inkomsten van gemeenten amper gestegen (minder dan 2%), is de algemene uitkering uit het gemeentefonds veel belangrijker geworden (zij vormt inmiddels meer dan de helft van de gemeentelijke inkomsten) en zijn de specifieke uitkeringen relatief minder belangrijk geworden.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van gemeente inkomsten (in miljarden euro's)

	Belastingen & Heffingen Bedrag	Belastingen & Heffingen %	Algemeen Fonds Aantal*	Algemeen Fonds %	Specifieke Fondsen Bedrag	Specifieke Fondsen %	Totaal Bedrag
1985	1,8	7,2	5,5	21,9	17,8	70,9	25,1
1991	2,6	10,8	6,5	27,2	14,8	62,0	23,9
1997	4,4	16,8	9,3	36,1	12,2	47,1	25,9
2005	7,3	21,3	11,7	34,2	15,2	44,4	34,2
2009	7,7	22,0	15,7	44,9	11,6	33,1	35,0
2012	8,3	23,2	15,5	51,1	9,2	25,7	33,0

\*Inclusief integratie- en decentralisatie-uitkeringen

Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Overzicht Specifieke Uitkeringen 2006; Staat van het Bestuur 2006; Overzicht Specifieke Uitkeringen 2008; Staat van het Bestuur 2008; Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2009. Algemene Rekenkamer (2009). Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid. Den Haag: Algemene Rekenkamer; CBS (statline.cbs.nl), met aanvullende berekeningen. Kamerbrief over Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen (OSU) mei 2012, Junicirculaire gemeentefonds 2012 juni 2012; met aanvullende berekeningen).

De oorzaken van de verschuivingen in bovenstaande tabel zijn divers: veranderingen in de welvaart (zij beïnvloeden de opbrengst van lokale belastingen en de hoogte van de algemene uitkering), overdracht van taken (en bijbehorende financiën, al of niet in de vorm van decentralisatie-uitkeringen) en bundeling van specifieke uitkeringen en overheveling naar het gemeentefonds.

Met die verschuivingen is echter niet gezegd, dat de autonomie van gemeenten groter geworden is. Weliswaar zijn de algemene middelen (eigen inkomsten en algemene uitkering) relatief groter geworden en neemt het aantal specifieke uitkeringen af en worden die ook steeds algemener van karakter (dit is al jaren staand beleid). Maar er zijn ook vervuilingen opgetreden:

#### 1. Eigen inkomsten blijven beperkt

Deze bestaan niet alleen uit algemene middelen, maar ook uit heffingen voor specifieke doeleinden. Een algemene discussie over het eigen belastinggebied van gemeenten blijft uit, zo constateert de Raad van State (2009, p.22-23). De Raad van State zou het liefst een verruiming van het eigen belastinggebied voor gemeenten en provincies zien, ook al omdat die zou leiden tot "een verdieping van het provinciale en gemeentelijke debat" en de burger zo zal merken dat

wensen geld kosten. In discussiebijeenkomsten van de VNG is overigens twijfel geuit over de vraag of een verruiming van het eigen belastinggebied noodzakelijk is voor decentrale autonomie.

In de praktijk is het percentage van de provinciale uitgaven dat gedekt wordt met eigen middelen tussen 2000 en 2011 gedaald. De mate waarin gemeenten hun uitgaven kunnen dekken met eigen middelen fluctueert: van 2000 tot 2005 steeg dat percentage, daarna daalde het en inmiddels stijgt het, zij het licht. Van een forse vergroting van de eigen inkomsten is hoegenaamd geen sprake. Voor gemeenten en voor provincies zijn de eigen inkomsten minder dan een vijfde van de totale inkomsten (zie tabel 3.2). Aan de decentrale belastingen zijn bovendien plafonds gesteld.

Tabel 3.2 Verhouding tussen provinciale en gemeentelijke lasten en dekking met eigen middelen.

	2000	2005	2010	2011
Totale begrote lasten provincies	3.706	6.033	8.386	8.472
Begrote heffingen provincies	731	1.069	1.441	1.473
Dekkingspercentage eigen inkomsten provincies	19,7%	17,7%	17,2%	17,4%
Totale begrote lasten gemeenten	35.761	43.451	54.187	53.618
Begrote heffingen gemeenten	5.195	7.295	7.812	8.019
Dekkingspercentage eigen inkomsten gemeenten	14,5%	16,8%	14,4%	15%

Bron CBS, Statistisch jaarboek, 2011.

## 2. Algemene uitkering wordt specifiek

Het karakter van de *algemene uitkering* is veranderd (Raad van State, 2009, p.18). Specifieke uitkeringen die opgeheven worden, worden niet toegevoegd aan de algemene uitkering, maar worden omgevormd tot ‘integratie-uitkeringen’ en ‘decentralisatie-uitkeringen’ (deze zijn in tabel 3.1 wel meegeteld bij de algemene uitkering) of gebundeld in verzameluitkeringen. De Raad van State noemt al deze nieuwe soorten uitkeringen dan ook “quasi-specifieke uitkeringen” en stelt dat zij de financiële verhoudingen “onnodig ingewikkeld” maken en de decentrale beleidsvrijheid niet vergroten; wat wel beoogd was. In de bestuursafspraken tussen VNG, IPO, UvW en Rijk is zelfs een nieuwe voorkeursvolgorde vastgelegd voor de nationale financiering van de decentrale overheden: (1) algemene uitkering, (2) integratie-uitkering, (3) decentralisatie-uitkering, (4) specifieke uitkering (voorheen ontbraken 2 en 3). Wel zegt het Rijk te beogen de decentralisatie-uitkeringen over te hevelen naar de integratie-uitkeringen of de algemene uitkering. Maar vooralsnog worden de decentrale overheden geconfronteerd met vele decentralisatie-uitkeringen en worden de financiële verhoudingen als zodanig nog ingewikkelder dan zij toch al waren.

De minister heeft het recht de uitbetaling van de *algemene uitkering* op te schorten, als een gemeente of provincie niet tijdig de besteding van een *specifieke uitkering* verantwoordt (FVW, art.17b, lid 3), ondanks verzet van de Raad van State (2009, p.19). De wetgever overschrijdt met deze bepaling een principiële grens, omdat “daardoor een einde is gekomen aan het onvoorwaardelijke karakter van de algemene uitkering als inkomstenbron van provincies en gemeenten” (Raad van State, 2009, p.20).

Er dreigen meer principiële gevaren. Het (inmiddels demissionaire) kabinet heeft een nieuwe verdeelsystematiek voorgesteld voor het Gemeentefonds. Zonder hier in detail te treden, is wel duidelijk, dat de het Rijk de algemene uitkering steeds meer wil beschouwen als een financieringsbron voor de decentrale uitvoering van rijksbeleid. Zoals de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn advies (Rfv, 2011, p.8) het verwoordt: “De fondsbeheerders willen niet per definitie alle uitgaven honoreren maar slechts dat deel van de uitgaven dat zij plausibel en redelijk achten.” Daarmee gaan de fondsbeheerders (dus het Rijk) op de stoel zitten van de lokale democratie. De Raad signaleert ook, dat het Rijk de verdeling van de algemene uitkering

zelfs afhankelijk zou kunnen stellen van de vraag, of het lokale beleid wel in overeenstemming is met het regeringsbeleid (Rfv, 2011, p.9). Dat zou gemeenten werkelijk tot uitvoeringskantoren maken van de regering, terwijl het Rijk nog in 2005 (BZK, 2005) met de bestuurslagen het volgende uitgangspunt formuleerde: “het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement”.

### 3. Bestedingsvrijheid

Het is niet alleen van belang te kijken wat er gebeurt met de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten en provincies, maar ook naar de vrijheid die zij hebben in het besteden daarvan. Ook daar zijn negatieve ontwikkelingen. In de eerste plaats worden decentrale overheden nog steeds niet volledig gecompenseerd voor de uitvoering van rijkstaken in het kader van medebewind; en dat is in strijd met (art. 2 van) de Financiële-Verhoudingswet (Raad van State, 2009, p. 13).

Daarnaast is in de bestuursafspraken tussen de bestuurslagen een plafond overeengekomen voor het EMU-tekort voor de decentrale overheden, nl. 0,5% van het BBP (0,38% voor gemeenten, 0,07% voor provincies en 0,05% voor de waterschappen). Mocht Nederland een boete krijgen voor overschrijding van de EMU-norm dan zullen de medeoverheden daarin bijdragen als zij hun aandeel van 0,5% overschrijden (zonder differentiatie naar bestuurslaag). De minister van Financiën zal dan “vaststellen voor welk deel de medeoverheden bijdragen in de boete” (p.16). Inmiddels is hiertoe een wetsvoorstel (Wet Houdbare Overheidsfinanciën, wet Hof) ingediend.

En verder is er discussie over de vraag in hoeverre decentrale overheden nog beleidsvrijheid hebben om te investeren en over hun eigen reserves te beschikken. Als het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (Hof) kracht van wet zou krijgen, zullen decentrale overheden worden belemmerd bij het doen van investeringen en het benutten van hun reserves, zo is de verwachting van de decentrale bestuurslagen. Daarnaast ziet het er naar uit, dat zij niet langer hun vermogen kunnen onderbrengen bij een bank naar keuze, maar uitsluitend nog bij het Rijk (schatkistbankieren), met als risico een verminderd rendement. Gesignaleerd wordt dat de rente die het Rijk verstrekt fors lager is dan die banken geven.

#### **Regionale omroepen: provinciale beleidsvrijheid?**

Sinds 2006 hebben provincies de zorgplicht voor tenminste één regionale omroep. Voor die tijd werden de regionale omroepen door zowel het rijk als de provincies bekostigd. Met de decentralisatie zijn de middelen voor de regionale omroepen van de rijksbegroting overgeheveld naar het provinciefonds. De Mediawet bepaalt ook hoe provincies hun zorgplicht moeten uitvoeren. De wet hanteert voor de invulling van de zorgplicht de begrippen ‘activiteitsniveau 2004’ en ‘kwalitatief hoogwaardige programmering’ (artikel 2.170 Mediawet). Hierdoor kunnen provincies in de afspraken met de regionale omroepen niet inspelen op nieuwe ontwikkelingen (die de productie wellicht goedkoper maken). De omvang van de bekostiging door provincies ligt op voorhand vast. De Mediawet biedt dus geen ruimte voor eigen keuzes van provincies in beleidsmatig en financieel opzicht. Provincies zijn in feite weinig meer dan doorgeefluik voor Rijksmiddelen.

De decentrale financiële autonomie lijkt dus in theorie groter geworden te zijn: de algemene inkomstenbronnen (eigen middelen, algemene uitkeringen) zijn immers in belang toegenomen. Maar in de praktijk leidt dit feitelijk niet tot meer financiële autonomie. De algemene middelen moeten (nog steeds) deels gebruikt worden voor het bekostigen van opgelegde taken, en zij zijn minder algemeen geworden (door de introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen). De wetgever overschreed een principiële grens door de uitbetaling van de algemene uitkering afhankelijk te maken van de vraag of een decentrale overheid de besteding van specifieke uitkeringen wel had verantwoord. Het nu demissionaire kabinet dreigde zelfs nog een stap verder te gaan, door de algemene uitkering afhankelijk te willen maken van de vraag of decentrale overheden wel het *kabinetsbeleid* uitvoerden. Daarmee zou het gehele bouwwerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat worden veranderd: Nederland zou een eenheidsstaat worden, en de decentrale

bestuurslagen zouden uitvoeringskantoren van het Rijk of zelfs het kabinet worden. Of het nieuwe kabinet eveneens dergelijke fundamentele wijzigingen wenst aan te brengen valt nog niet te voorspellen.

### 3.3 Toezicht

De afgelopen jaren is wetgeving geïnitieerd om het interbestuurlijke toezicht algemener van aard te maken (wetsvoorstel 'revitaliseren generiek toezicht'); dit op advies van de Commissie-Oosting. Deze wetgeving zou de administratieve lasten voor de decentrale overheden fors moeten doen dalen.

De VNG is in haar reactie op het wetsvoorstel overwegend positief, maar plaats ook enkele kanttekeningen (VNG, 2009):

- Als een gemeente haar taak verwaarloost treden Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin in de plaats. De VNG zou graag zien, dat beide bestuursorganen discretionaire ruimte wordt geboden en indeplaatsstelling geen verplichting/automatisme is. In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt de neemt de regering dat standpunt niet over: "(H)et is niet aan het toezichthoudende bestuursorgaan om te bepalen dat een wettelijke taak niet hoeft te worden uitgeoefend".
- Als Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koningin een besluit van een gemeente wil voordragen voor vernietiging, dan zou de mededeling daarover aan de gemeente niet automatisch een schorsende werking (van tien dagen) moeten hebben. De regering houdt vast aan het automatisme.
- In de Memorie van Toelichting zou de VNG graag opgenomen zien worden dat de gegevens die voortkomen uit de horizontale verantwoording door de gemeente – die gegevens zijn openbaar – ook zoveel mogelijk gebruikt zullen worden voor het verticaal toezicht door het Rijk.<sup>6</sup> De regering komt hier in de Nota naar aanleiding van het verslag ten dele aan tegemoet: "Die aanwijzingen (voor het niet voldoen aan wettelijke eisen; LS) kunnen worden gevormd door externe signalen, bijvoorbeeld uit de openbare horizontale verantwoording". Wel houdt de regering de mogelijkheid open dat zij het desbetreffende bestuursorgaan om aanvullende informatie mag vragen.
- Tevens zou de VNG bij tal van maatregelen een onderscheid willen maken tussen ingrijpen wegens strijdigheid met de wet en strijdigheid met het algemeen belang. Een dergelijk onderscheid is in de Nota naar aanleiding van het verslag niet terug te vinden.
- Tot slot betreurt de VNG dat enkele departementen voorbehouden hebben gemaakt en vasthouden aan alternatieven voor generieke toezichtsinstrumenten. In de Nota naar aanleiding van het verslag is sporadisch sprake van het schrappen van aanvullende toezichtsbepalingen, maar dat naast generiek ook specifiek zal blijven bestaan, moge duidelijk zijn.

Ondertussen worden de gemeenten geconfronteerd met een toename van het aantal rijksmonitors van 300 in 2003 naar 360 in 2010 (BZK, 2010, pp.64 e.v.). En de provincies moeten uitgebreid rapporteren over de inzet en besteding van middelen op basis van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. Aan de andere kant sturen ministeries minder circulaire's aan gemeenten: 311 in 2007 en 219 in 2009. De grootse daling was te zien bij circulaire's die een normstelling behelsden in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving/beleid (van 93 naar 21).

Welk effect de voorgenomen veranderingen in het toezicht uiteindelijk zullen hebben op de decentrale autonomie, valt nu nog niet te zeggen. De voortekenen zijn niet onverdeeld gunstig: het toezicht strekt zich nog steeds uit tot rechtmatigheid en doelmatigheid (alsof een doelmatige

---

<sup>6</sup> De VNG verwijst hier bijvoorbeeld naar gegevens in [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl); niet alle gemeenten doen daar echter aan mee (los van de vraag of dit een adequate kennisbron is voor verantwoording).



besteding van middelen niet door de decentrale democratie zelf beoordeeld zou hoeven worden), naast generiek toezicht blijft ook specifiek toezicht bestaan, en vooral in uitzonderingssituaties is de decentrale autonomie in gedrang.

### 3.4 Taakverdeling en decentralisatie

De bestuursafspraken 2011-2015 bevatten geen heldere filosofie over de gewenste taakverdeling over de bestuurslagen. Evenmin zijn heldere criteria te vinden voor de vraag welke taken centraal en welke decentraal uitgevoerd dienen te worden, of voor de keuze tussen decentralisatie en (re)centralisatie. Wel bevatten zij enkele heldere uitgangspunten voor het decentraliseren van taken; zie het onderstaand tekstblok.

Voor de uitwerking van de decentralisaties zijn de volgende uitgangspunten overeengekomen:

- Decentraliseren betekent loslaten. Overeenkomstig het regeerakkoord zullen decentralisaties gepaard gaan met maximale beleidsvrijheid en een minimale verantwoordingsverplichting en het wegnemen van onnodige bureaucratie opdat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen
- De uitvoeringsruimte van medeoverheden wordt vergroot door af te zien van uitgebreide kwaliteitseisen en dichtgetimmerde regelingen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en democratische controle. Er zijn in principe maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk voor een beleidsterrein.
- Pilots en experimenten hebben geen precedentwerking.
- Ten aanzien van de sturing en het toezicht:
  - wordt ingezet op financiering zo veel mogelijk via de algemene fondsen, met de daarbij behorende voorwaarden.
  - wordt geen specifiek interbestuurlijk toezicht ingesteld
  - wordt alleen strikt noodzakelijke interbestuurlijke informatie opgevraagd. De informatie die nodig is voor ieders verantwoordelijkheid.

Een aantal wetten om taken te decentraliseren wordt afgesproken:

- **Wet Werken naar Vermogen (WWnV):** gemeenten krijgen een “ontschot” re-integratiebudget vanuit de Wet Werk en Bijstand, het budget van de Wet sociale werkvoorziening en een deel van het budget voor de integratie van jong-arbeidsongeschikten. Het Rijk voert tegelijkertijd bezuinigingen door op die budgetten. Het wetgevingsproces is inmiddels echter door de val van het kabinet en het controversieel verklaren van het voorstel door de Tweede Kamer tot stilstand gekomen. Het valt te verwachten, dat in de formatie van een nieuw kabinet het vraagstuk wel weer aan de orde zal komen, zij het waarschijnlijk met gewijzigde voorstellen.
- De begeleiding van mensen die **zorg** behoeven die gericht is op het zelfstandig deelnemen aan de samenleving wordt uit de AWBZ gehaald en ondergebracht bij de WMO. Enkele uitkeringen hiervoor (integratie-uitkering huishoudelijke hulp en decentralisatie-uitkering WMO-begeleiding worden, wellicht, overgeheveld naar de algemene uitkering. Het wetsontwerp is controversieel verklaard en zal dus voorlopig niet behandeld worden. Het kan wel zijn, dat bij de vorming van een nieuw kabinet opnieuw gestreefd zal worden naar decentralisatie van deze zorg naar de gemeenten.
- **Jeugdzorg.** De taken betreffen de zorg voor minderjarigen en hun opvoeders met een zware opvoedingsproblematiek, zowel in vrijwillig als in gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering). In 1992 kregen de provincies in de Wet op de jeugdhulpverlening de verantwoordelijkheid en de financiën voor de bureaus jeugdzorg en allerlei vormen van zorgaanbod. Met de Wet op de Jeugdzorg (2005) gingen de jeugdbescherming en de jeugdreclassering over naar de bureaus jeugdzorg. Ondanks de decentralisatie formuleerde het Rijk zeer gedetailleerde beleidskaders, bijvoorbeeld om uniforme werkmethoden bij alle bureaus

jeugdzorg te bewerkstelligen (bij de onderdelen jeugdbescherming en jeugdreclassering). Daarnaast tastte manier van financieren de beleidsruimte aan: geen openeindfinanciering, maar een afgeperkt financieel kader wordt geboden, terwijl betrokkenen een wettelijk recht op zorg hadden, zodra een indicatie daartoe was afgegeven.

Inmiddels bestaat het voornemen deze taak te decentraliseren naar de gemeenten. Vanuit de VNG is kritiek geuit op het wetontwerp, omdat het te sectoraal is ingestoken, verantwoordelijkheden en taakstellingen te gedetailleerd geformuleerd zijn (VNG Magazine, 7 september 2012). Gelet op de programma's van de meeste politieke partijen is de steun voor de decentralisatie als zodanig groot.

- **Ruimte, economie en natuur.** Per 1 januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking getreden. Met het ILG is een groot aantal rijkssubsidieregeling in één keer vervangen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ILG ligt bij de provincie. Over de inzet van het geld maakt elke provincie afzonderlijk afspraken met het rijk voor een periode van zeven jaar. De provincie heeft zeggenschap over het beschikbare geld en voert regie over de uitvoering in samenwerking met andere partijen (w.o. gemeenten en waterschappen). De provincie moet jaarlijks verantwoording afleggen van besteding van middelen aan het rijk. Ondanks de bedoelingen achter wet (zoals stroomlijning van de financieringsstromen) ervoeren de provincies de WILG als een bureaucratisch geheel met o.a. tal van verantwoordingsverplichtingen. De WILG werd gezien als een keurslijf waarin provincies rijksdoelen uitvoerden. In de bestuursafspraken 2011-2015 en de afspraken die daaruit voortvloeien<sup>7</sup> is daarom, op initiatief van de provincies, met het Rijk overeengekomen dat de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied wordt overgedragen aan de provincies. Het ILG wordt afgerond en in het akkoord zijn afspraken gemaakt over de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. De afzonderlijke bestuursovereenkomsten van de 12 provincies komen met dit akkoord te vervallen. De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zoals overeengekomen in het akkoord worden verankerd in de WILG en Natuurwetgeving. Beoogde inwerkingtreden van de nieuwe WILG is in 2013.

Naast de decentralisatie van het natuurbeleid en landelijk gebiedbeleid wordt ook gewerkt aan het samenvoegen van drie andere wetten die betrekking hebben op de natuur: de Flora- en Faunawet (soortenbescherming), de Natuurbeschermingswet (gebiedsbescherming) en de Boswet zullen worden samengevoegd tot een 'Natuurwet'. Dit wetsvoorstel ligt momenteel bij de Tweede Kamer. Ook hier zien de provincies graag geregeld, dat de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid wordt overgedragen van rijk naar provincies.

In de Bestuursafspraken is een helder overzicht gemaakt van de afgesproken verantwoordelijkheden van de bestuurslagen. Het is afwachten wat het nieuwe kabinet zal doen met deze taak. De meeste politieke partijen pleiten in hun verkiezingsprogramma's voor het tot stand brengen van één omgevingswet.

Op de provinciale kerntaak natuur (en recreatie) is echter ondertussen sprake van een dusdanige korting van het budget dat provincies de ambities naar beneden moeten bijstellen. Daar staat tegenover dat provincies autonome middelen kunnen inzetten ter compensatie, maar de mogelijkheden om deze middelen te verkrijgen zijn beperkt.

De decentralisaties naar provincies en gemeenten in de bestuursafspraken 2011-2015 gaan gepaard met forse efficiencykortingen. Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat decentrale overheden taken goedkoper kunnen uitvoeren. De efficiencykortingen zijn niet overeenkomstig de reguliere normeringssystematiek voor de geldstromen van Rijk naar de decentrale overheden. Dat tast de decentrale beleidsvrijheid aan. Die staat verder onder druk doordat bij de uitwerking van de bestuursafspraken soms discussie ontstaat over de exacte bevoegdhedenverdeling. Het volgende kader bevat enkele illustraties.

---

<sup>7</sup> Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur van 20 september 2011, aanvullende afspraken van 7 december 2011 en uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012.



**Heldere taakverdeling, of toch niet ...**

In de Bestuursafspraken is afgesproken dat de regionale middelen voor verkeer en vervoer op termijn worden toegevoegd aan het gemeentefonds en/of provinciefonds. Tegelijkertijd heeft het (inmiddels demissionaire) kabinet het voorstel gedaan om samenwerkingsverbanden van overheden ('vervoerregio's') op te richten en de middelen daaraan toe te kennen.

Op de beleidsterreinen ruimte en regionale economie is er formeel sprake van exclusieve toedeling van taken en bevoegdheden aan provincies, maar ook hier is de praktijk minder duidelijk. Zo ontbreken de bijbehorende financiële middelen. In de praktijk is samenwerking van provincies, gemeenten, bedrijfsleven en andere partijen noodzakelijk om het regionaal economisch beleid vorm te geven. Dat is enerzijds nodig, en het past ook in de hedendaagse (netwerk)samenleving, maar kan anderzijds leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke beleid.

Daarnaast klagen vooral de provincies over de decentralisatie van Europese regels<sup>8</sup>, vooral de Europese milieuregelgeving: die zou dermate gedetailleerd zijn dat er weinig beslissingsruimte is voor overheden die de regels moeten uitvoeren.

Welke de taakverdeling tussen de bestuurslagen zal worden, zal de komende jaren helder moeten worden. Het nieuwe kabinet zal daar ongetwijfeld voorstellen voor doen. En tussen de bestuurslagen zullen nieuwe afspraken gemaakt moeten worden.

### 3.5 Conclusies

De ontwikkelingen in de laatste jaren zijn niet gunstig geweest voor de decentrale autonomie. In dit hoofdstuk is een drietal trends onderzocht. In de financiële verhoudingen zijn geen fundamentele wijzigingen opgetreden: de eigen inkomsten blijven onverminderd beperkt. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds vormt een groter aandeel in de gemeentelijke inkomsten, maar zij is tevens specifiekier geworden door de introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Beide vormen van algemene inkomsten (eigen middelen en algemene uitkeringen) moeten ook nog steeds gebruikt worden voor de bekostiging van medebewindstaken. Tegelijkertijd heeft de wetgever een principiële fout gemaakt, door de uitbetaling van de algemene uitkering te koppelen aan de verantwoording van de besteding van specifieke uitkeringen. Dit betekent, met andere woorden, dat het stelsel van de financiële verhoudingen formeel gesproken vrijwel ongewijzigd is gebleven, maar dat zich daarbinnen significante veranderingen hebben voorgedaan. Het rijk heeft de verhoudingen veel ingewikkelder gemaakt dan voorheen en het is de decentrale overheden steeds meer gaan beschouwen als uitvoerders van rijksbeleid.

Ten aanzien van het effect van de beide andere ontwikkelingen op de decentrale autonomie is het lastiger conclusies te trekken: veel zal immers afhangen van de voornemens van het nieuwe kabinet en de afspraken die vervolgens tussen kabinet en de bestuurslagen worden gemaakt.

---

<sup>8</sup> Ook zijn zij kritisch over de beleidsruimte die Europese regelgeving laten, vooral als het gaat om de staatssteun- en aanbestedingsregels voor diensten van algemeen (economisch) belang.

## 4. Mensenrechten op lokaal niveau

### 4.1 Mensenrechten op lokaal niveau en de Raad van Europa

Goed lokaal bestuur en mensenrechten gaan hand in hand. Gemeentebestuurders maken continu afwegingen die gevolgen hebben voor inwoners en zien van dichtbij hoe problemen ontstaan waarbij rechten in het geding zijn. Tal van gemeentelijke diensten hebben hier direct mee te maken.

“Mensenrechten gaan niet alleen over foltering, ze gaan ook om mee mogen praten in samenleving en om toegang tot democratische processen”, aldus burgemeester Jon Hermans van Almelo. “Plaatsen we veiligheidscamera’s op publieke plaatsen? Hoe gaan we om met de bouw van moskeeën in onze gemeente? Wat is ons integratiebeleid? Hoe kunnen burgers zich beroepen op hun recht op gelijke behandeling? Mensenrechten vormen universeel gedachtegoed en bestuurders behoren dat te gebruiken als universeel uitgangspunt bij het maken van beleid. Het zou de basis moeten vormen voor hun denken en handelen.”

Mensenrechten gaan over het recht op veiligheid, op ontwikkeling, op vrije meningsuiting, religie, op goede rechtspraak en om mee mogen praten in samenleving en toegang tot democratische processen. Zeker in tijden dat in de samenleving meer gepolariseerde situaties worden waargenomen, is het zaak de juiste keuzes te maken op lokaal niveau. De burger wordt mondiger en kritischer, een ontwikkeling die de overheid ook stimuleert. Gemeenten moeten dan ruimte willen en durven geven aan burgers om op een nieuwe manier deel te nemen aan democratische processen. Daarnaast worden gemeenten onder druk van bezuinigingen en minder financiële middelen uitgedaagd scherper te kijken naar wat er echt nodig is. De overheid treedt terug. Mensenrechten kunnen duidelijker maken waarom iets bemoeienis van de overheid vraagt: wat in het krachtenveld met maatschappelijke partners bewaakt moet worden.

De Raad van Europa is één van de belangrijkste organisaties voor het beschermen van mensenrechten in Europa. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) is het belangrijkste verdrag van de Raad van Europa. Bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen inwoners van de lidstaten terecht bij mensenrechtenschendingen als de juridische mogelijkheden in hun eigen land zijn uitgeput. De Raad van Europa legt een belangrijke link tussen autonomie, actief burgerschap en mensenrechten. Actief burgerschap is een recht, maar het is tevens een plicht waar het gaat om de inzet als individu in de samenleving.

### 4.2 Algemeen: de systematiek van de grondrechtenbescherming in Nederland

De rijksoverheid treedt op als vertegenwoordiger van de staat der Nederlanden bij het ratificeren van de internationale mensenrechtenverdragen. De hele staat verplicht zich door de ratificatie om het verdrag uit te voeren. Als onderdeel van de staat der Nederlanden hebben gemeenten een zelfstandige verplichting om de mensenrechten uit deze verdragen te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

In de Nederlandse Grondwet en in het verdragsrecht liggen de garanties besloten voor de deelname van burgers aan een goede werking van de lokale democratie in Nederland. Met name het verdragsrecht is daarbij van steeds groter belang voor de rechtspraak in Nederland. De Nederlandse rechter kent weinig traditie in grondwettigheidstoetsing: artikel 120 Grondwet verbiedt de rechter zelfs wetten (in formele zin) te toetsen aan de Grondwet. De artikelen 93 en 94 van de Grondwet bepalen bovendien dat internationaal recht automatisch doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, indien de bepalingen van verdragen concreet genoeg geformuleerd zijn om direct toepasbaar te zijn voor bestuur en rechter. In die gevallen is geen aparte wetgeving van de

rijksoverheid. Gemeentebesturen zijn dan ook rechtstreeks gebonden aan die verdragsverplichtingen en zijn gehouden verdragsrecht dat zich voor rechtstreekse toepassing leent effect te geven in de Nederlandse rechtsorde, zelfs wanneer nationaal recht daarmee strijdig is; zij zijn dan verplicht om nationale wetgeving buiten toepassing te laten (art. 94 Grondwet).

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) speelt daardoor een voorname rol en fungeert welhaast als ‘substitute constitution’ (Claes & Leenknecht, 2011). Veel van de debatten en rechtspraak over de betekenis van dit verdragsrecht heeft betrekking op deelname aan en werking van democratische processen op rijksniveau, maar de uitgangspunten die daaronder liggen gelden ook voor de lokale democratie.

Het lokaal bestuur heeft een taak bij het verwerkelijken van grondrechten, maar vormt zelf ook een mogelijke bedreiging voor het genot van diezelfde grondrechten, doordat het beperkende normen kan vaststellen. Het verdragsrecht, waarbij met name het EVRM van grote betekenis is, verbindt inbreuken op fundamentele rechten aan strenge voorwaarden, waarbij steeds de proportionaliteit van de concrete inbreuk gewogen moet worden. De Nederlandse Grondwet kent daarnaast een eigen beperkingssystematiek, die vooral vertrouwt op een systematische verdeling van regelgevende bevoegdheden. De voornaamste garantie voor de bescherming van grondrechten op lokaal niveau is gelegen in het feit dat de beperking van die grondrechten door de decentrale besturen steeds dient te geschieden op basis van een specifiek toebedeelde (gedelegeerde) beperkingsbevoegdheid (Burkens, Kummeling et al., 2012). De autonome bevoegdheden waarover decentrale besturen beschikken zijn grotendeels gebaseerd op een zeer algemene bevoegdheidstoedeling in artikel 124, eerste lid, Grondwet, herhaald en op onderdelen uitgewerkt in de beide organieke wetten (Provinciewet en Gemeentewet). Dergelijke algemene bevoegdheidsbepalingen in de autonome sfeer kunnen geen wettelijke basis vormen voor grondrechtsbeperking (Burkens, Kummerling et al., 2012). Voorts kunnen de noodbevoegdheden van de burgemeester slechts worden uitgeoefend met inachtneming van de bepalingen van de Grondwet, waaronder de grondrechten (zie art. 176, eerste lid en 176, eerste lid, Gemeentewet). Slechts wanneer de Gemeentewet of Provinciewet uitdrukkelijk en voldoende specifiek bevoegdheden toedelen waarmee grondrechten kunnen worden beperkt, kan in de autonome bevoegdheidsfeer grondrechtenbeperking plaatsvinden. Voorbeelden zijn het instrumentarium dat is neergelegd in artikel 151c Gemeentewet, in verband met het cameratoezicht, en in artikel 174a van dezelfde wet, in verband met de sluiting van drugspanen (zie hieronder, paragraaf 5.1).

### 4.3 Waarborging van actief en passief kiesrecht

#### ▪ Het EVRM

Wat betreft de grondrechtelijke bescherming van het actief en passief kiesrecht, zowel op nationaal als lokaal niveau, is met name artikel 3, Eerste Protocol, van het EVRM van groot belang.<sup>9</sup> Volgens die bepaling is de staat gehouden met redelijke tussenpozen verkiezingen te doen plaatsvinden ‘onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.’ Het Europees Hof voor de Rechten van de mens legt in zijn rechtspraak ten aanzien van artikel 3, Eerste Protocol, sterk de nadruk op het element van menings- en informatievrijheid dat in de bepaling besloten ligt, alsmede op het feit dat het om een gelijkheidsrecht gaat.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Zie over artikel 3 Eerste Protocol: H.-M. ten Napel, Het EHRM en de ‘waarlijk democratische regeringsvorm’, in: *NJCM-Bulletin*, jrg. 32 (2007), nr. 8, p. 1090-1106.

<sup>10</sup> Zie onder meer EHRM 19 juni 2012, *Communist Party of Russia and others v. Russia*, 29400/05, par. 79, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111522>; EHRM 30 januari 1998, *United*

Artikel 3 van het Eerste Protocol biedt geen absolute waarborg en kan aan de nodige beperkingen worden onderworpen. Beperkende maatregelen zijn volgens de rechtspraak van het Hof toegelaten zolang ze de essentie van het recht niet raken, of een effectieve uitoefening van het recht niet onmogelijk maken. Verder moeten beperkende maatregelen bij de wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen<sup>11</sup> en niet disproportioneel of willekeurig zijn.<sup>12</sup> Dat laatste betekent dat de procedurele zorgvuldigheid en de rechtszekerheid gewaarborgd dienen te zijn bij beslissingen om een of meerdere (categorieën) burgers van het actief of passief kiesrecht uit te sluiten.<sup>13</sup>

Een non-discriminatiebepaling in verband met het kiesrecht is ook te vinden in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag). Artikel 7 van dat verdrag verplicht de aangesloten staten om vrouwen op gelijke voet met mannen (onder meer) het actief en passief kiesrecht bij alle verkiezingen en volksstemmingen (sub a.) alsmede de deelname aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven (sub c.) te verzekeren.

#### ▪ ***De Grondwet en de Kieswet***

Artikel 4 Grondwet beoogt te garanderen dat burgers betrokken kunnen zijn bij de samenstelling van vertegenwoordigende organen en dat zij kunnen bijdragen aan het goed functioneren van die organen. Het kiesrecht veronderstelt het bestaan van een politieke structuur met georganiseerde politieke partijen (Kortmann, 2008, p.425); de overheid moet burgers niet alleen de ruimte laten om zich te organiseren voor het verrichten van politieke activiteiten, maar dat proces ook faciliteren en wellicht zelfs deels financieren als dat nodig is (Kortmann, 1987, p. 73). Verder veronderstelt het (actief) kiesrecht idealiter dat burgers goed geïnformeerd zijn, zodat zij in staat zijn zich in verkiezingstijd een oordeel te vormen over belangrijke vraagstukken en over de opvattingen en kwaliteiten van verkiesbare kandidaten. Dat betekent dat burgers via onafhankelijke media kennis moeten kunnen nemen van de opvattingen en kwaliteiten van kandidaten, dat die kandidaten vrij moeten zijn hun ideeën in verkiezingscampagnes uit te dragen en dat kiezers vervolgens hun opvattingen daarover kenbaar kunnen maken door het uitbrengen van een stem. Meer specifiek geeft artikel 4 Gw uitdrukkelijk aan dat in Nederland het beginsel van 'one man one vote' geldt. Dit wil zeggen dat men niet bijvoorbeeld aan bepaalde categorieën personen een zwaarder wegende stem of meer stemmen kan toekennen dan aan andere.<sup>14</sup>

Artikel 129 Gw kent elke Nederlander het kiesrecht voor provinciale staten en gemeenteraden toe in de provincie respectievelijk de gemeente waarvan hij ingezetene is. Uit art. 129 en 130 Gw vloeit voort dat toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen slechts mogelijk is voor de gemeenteraden, niet voor provinciale staten. Een en ander is uitgewerkt in de Kieswet. Voor de gemeenteraden is actief en passief kiesrecht toegekend aan ingezetenen die onderdaan

---

Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, par. 44, Reports of Judgments and Decisions 1998 I, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128>; EHRM 8 juli 2008, Yumak and Sadak v. Turkey, 10226/03, par. 106, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-87363>; EHRM 8 juli 2008, Yumak and Sadak v. Turkey, 10226/03, par. 106, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-87363>; EHRM 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, Series A no. 113, par. 54, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57536>.

<sup>11</sup> EHRM 16 maart 2006, Ždanoka v. Latvia, 58278/00, par. 115, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72794>.

<sup>12</sup> Zie onder andere EHRM 26 juli 2011, Orujov v. Azerbaijan, 4508/06, par. 40-42, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105841>.

<sup>13</sup> Ibid., par. 42.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 22 en nr. 11, p. 3 (*Nng* la, p. 190, 223); Kortmann 1987, p. 74.

zijn van andere EU lidstaten<sup>15</sup> en aan rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en personen die werkzaam zijn voor in Nederland gevestigde buitenlandse organisaties, met uitzondering van buitenlandse diplomaten en hun gezinsleden (art. B3 van de Kieswet, art. 10 van de Gemeentewet).

#### **4.4 Non-discriminatie, verenigingsvrijheid, uitingsvrijheden en de lokale democratie**

Van belang voor een goed functioneren van de lokale democratie zijn de non-discriminatiebepalingen in het verdragsrecht en in de Grondwet. Het EVRM kent in artikel 14, in combinatie met artikel 3, Eerste Protocol, een algemeen verbod op discriminatie bij toekenning van het actief en passief kiesrecht en bij het vervullen van publieke functies. Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York, 18 december 1979 – het VN-Vrouwenverdrag) verbiedt in dezelfde sfeer concreet discriminatie van vrouwen (art. 7). Artikel 1 Grondwet kent een algemeen discriminatieverbod, dat nadere uitwerking heeft gekregen in de Algemene wet gelijke behandeling. Daarin wordt het maken van onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat verboden. Daarop worden enkele uitzonderingen mogelijk gemaakt voor (onder meer) verenigingen op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag, met name waar het hun interne organisatie betreft.

De verenigingsvrijheid is de grondrechtelijke basis waarop de politieke partij berust. Dit recht wordt gegarandeerd in onder meer artikel 11 EVRM en artikel 8 Grondwet. Het Burgerlijk Wetboek bepaalt onder welke voorwaarden een rechtspersoon, waaronder een politieke partij, door de rechter op vordering van het Openbaar Ministerie kan worden ontbonden (art. 2:20 BW). Die mogelijkheid bestaat wanneer de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde. Een en ander kan blijken uit de statuten van een rechtspersoon of uit de feitelijke handelingen en gedragingen die in het kader van de werking van de rechtspersoon worden verricht.

Krachtens de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) hebben partijen die geregistreerd zijn voor de verkiezing van leden voor de Tweede Kamer en die bij de laatstgehouden verkiezingen zetels in de Tweede Kamer of de Eerste kamer hebben behaald, recht op een subsidie van overheidswege. De activiteiten die gesubsidieerd worden zijn onder meer wetenschappelijke activiteiten (het instandhouden van wetenschappelijke instituten), politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening aan leden en activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.<sup>16</sup> Deze subsidies komen echter uitsluitend toe aan partijen die (ook) landelijk georganiseerd zijn en aan landelijke verkiezingen deelnemen; partijen die alleen lokaal actief zijn maken geen aanspraak op subsidies krachtens deze wet. Daarnaast staat het decentrale besturen overigens vrij om zelf subsidies te verstrekken aan politieke partijen. In oktober 2011 is een voorstel voor een Wet financiering politieke partijen aan de Tweede kamer gezonden.<sup>17</sup> Daarin staan uitgebreidere regels over de financiering van en het toezicht op politieke partijen, maar ook dat wetsvoorstel is niet van toepassing gemaakt op lokale partijen, vooral vanwege de administratieve lasten die daarmee voor

---

<sup>15</sup> Dit vloeit voort uit de artikelen 20, tweede lid, onder b. en 22, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag. Deze bepalingen kennen alle burgers van de Unie actief en passief kiesrecht toe bij de verkiezingen voor gemeenteraden in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van de betreffende lidstaat. Ook artikel 40 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie garandeert dat recht aan elke burger van de Unie.

<sup>16</sup> <http://www.parlement.com/9291000/modules/h3qjxv3m>

<sup>17</sup> Zie voor het voorstel Kamerstukken II, 2011-2012, 32 752, nrs 1-3.

deze partijen en voor de toezichthouder gepaard zouden gaan. Wel dienen alle (nationale en lokale) partijen een giftenreglement op te stellen. Het voorstel is inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer.

Uitingsvrijheden worden onder meer beschermd door artikel 10 EVRM en artikel 7 Gw (de vrijheid van meningsuiting) en door artikel 11 EVRM en artikel 9 Grondwet (het recht tot vergadering en betoging).

#### 4.5 Actuele thema's

- **Sluiting van drugspanden, privacy en huisrecht**

Meerdere wettelijke bepalingen maken de sluiting van panden door het gemeentebestuur wegens overlast door drugsgebruik of andere activiteiten mogelijk. Volgens artikel 174a Gemeentewet (ook wel aangeduid als 'Wet Victoria') heeft de burgemeester op grond van artikel 174a de bevoegdheid een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend terrein te sluiten indien door activiteiten in of rondom de woning de openbare orde wordt verstoord op een wijze die de veiligheid en de gezondheid van personen in de omgeving van de woning raakt. Volgens artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet is daarbij niet het subjectieve oordeel van de burgemeester dat ordeverstoringen plaatsvinden doorslaggevend, maar moet het gaan om een naar objectieve maatstaven gemeten ernstige aantasting van de openbare orde rondom de woning.

Artikel 13b van de Opiumwet (ook wel aangeduid als de 'Wet Damocles') biedt de burgemeester de mogelijkheid om, met gebruikmaking van bestuursdwang als die nodig blijkt te zijn, woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel. Daarbij hoeft, anders dan in het geval van de Wet Victoria, niet te worden aangetoond dat de openbare orde in het geding is.

Bij sluiting van woningen zijn het huisrecht (art. 8 EVRM, art. 12 Gw) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM, art. 10 Gw) in het geding. Het EVRM verlangt steeds dat een inbreuk op die rechten vervat is in een behoorlijke wettelijke regeling, maar ook dat de inbreuk proportioneel is: er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de inbreuk en het daarmee beoogde doel. De sluiting dient dus, zowel in het geval van toepassing van de Wet Victor als in het geval van toepassing van de Wet Damocles, steeds in een redelijke verhouding te staan tot de omvang van de overlast. In de situatie dat de handel in drugs niet gepaard gaat met overlast is strafrechtelijk optreden het enige toepasbare handhavinginstrument.

Behalve het genoemde instrumentarium is er de 'Wet Victor', een aanduiding voor een verzameling bepalingen in uiteenlopende wetten, waaronder de Woningwet en de Onteigeningswet, die het mogelijk maakt een krachtens de Wet Victoria of Wet Damocles gesloten pand te onteigenen. Het eigendomsrecht wordt beschermd in onder meer artikel 14 Gw en in artikel 1, Eerste Protocol, van het EVRM.

In 2009 hebben Vols en De Jonge (2009) deze wetgeving geëvalueerd. Zij onderzochten de toepassing van het instrumentarium in 40 (grotere) gemeenten. Sinds de inwerkingtreding van artikel 174a Gemeentewet (26 maart 1997) verrichtten 21 gemeentebesturen geen sluitingen; 13 gemeentebesturen 1 tot 3 sluitingen; geen enkel gemeentebestuur 3 tot 5 sluitingen; 2 gemeentebesturen 5 tot 10 sluitingen en 4 gemeentebesturen meer dan 10. Toepassing van artikel 13b Opiumwet geeft eenzelfde beeld: 32 gemeentebesturen sloten geen enkele keer; 4 deden dat 1 tot 3 keer; 1 gemeentebestuur 3 tot 5 keer; 2 gemeentebesturen 5 tot 10 keer en 1 meer dan 10 keer. De trend in de loop van de jaren is daarbij eerder een afname van het aantal sluitingen dan een toename. Oorzaak lijkt volgens het genoemde rapport te liggen in een algemene afname van overlast door drugspanden. De Wet Victor wordt volgens het rapport niet



toegepast, vooral omdat de Wet Victoria en de Wet Damocles toereikend zijn voor de aanpak van overlast.

▪ **De Wet tijdelijk huisverbod en het recht op privacy en gezinsleven**

Volgens de Wet tijdelijk huisverbod kan de burgemeester een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning dringend en acuut gevaar oplevert, of zal kunnen opleveren, voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen. Het verbod geldt in beginsel voor een periode van tien dagen, die verlengd kan worden tot ten hoogste vier weken. Deze Wet tijdelijk huisverbod raakt aan bewegingsvrijheid in algemene zin, wat niet een concreet en als zodanig beschermd grondrecht is in onze Grondwet, maar wel aan de vrijheidsidee ten grondslag ligt, en op het recht op privéleven en gezinsleven, beschermd in artikel 8 EVRM.

Het huisverbod dat de burgemeester oplegt dient een omschrijving te bevatten van de plaats en de duur waarvoor het verbod geldt, een omschrijving van de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van het huisverbod en een vermelding van de namen van de personen ten aanzien van wie het verbod om contact op te nemen geldt. In een bijlage bij het (op de wet gebaseerde) Besluit tijdelijk huisverbod zijn de feiten en omstandigheden opgesomd die de burgemeester mag betrekken betreft bij zijn afweging in het kader van een besluit tot een huisverbod. Deze hebben betrekking op de persoon ten aanzien van wie wordt overwogen een huisverbod op te leggen, het verloop van het incident dat de aanleiding is te overwegen een huisverbod op te leggen en de leefomstandigheden van degenen die samen in de betreffende woning wonen. Eventuele politiegegevens die beschikbaar zijn mogen daarbij worden meegewogen.

Het huisverbod wordt volgens de VNG sinds de inwerkingtreding van de wet (1 januari 2009) steeds vaker opgelegd. In 2009 werden in totaal 2150 huisverboden opgelegd, in 2010 waren dat er 2643 en in 2011 volgens voorlopige cijfers uit januari 2012 in totaal 2987.<sup>18</sup> Het besluit om een huisverbod op te leggen dan wel te verlengen blijkt voor burgemeesters een lastige afweging in te houden. Er is steeds een beoordeling van de risico's nodig, over het algemeen in dringende situaties die snel handelen vragen. Regelmatig wordt dan achteraf geoordeeld dat de afweging onvoldoende zorgvuldig was en dat het verbod ten onrechte werd opgelegd of verlengd.<sup>19</sup>

▪ **Cameratoezicht en privacy**

Artikel 151c van de Gemeentewet bevat een regeling voor de instelling van cameratoezicht op openbare plaatsen. De bepaling staat sinds 1 februari 2006 in de wet, maar ook daarvoor was in veel gemeenten sprake van cameratoezicht, op dat moment echter zonder behoorlijk wettelijk kader. In het licht van de hierboven besproken verdragsrechtelijke en grondwettelijke bepalingen op het terrein van de privacybescherming (art. 8 EVRM, art. 10 Gw) is een deugdelijke wettelijke regeling natuurlijk wel vereist.

Volgens artikel 151c kan de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen te besluiten over de plaatsing van vaste camera's, voor een bepaalde tijd, op openbare en openbaar toegankelijke plaatsen. De burgemeester stelt zelf de betreffende periode vast. Garanties voor de bescherming van privacy zijn gelegen in de verplichting dat steeds duidelijk kenbaar moet worden gemaakt wanneer burgers plaatsen betreden waar camera's zijn geplaatst; camera's mogen niet worden geplaatst op andere dan openbare of openbaar toegankelijke plaatsen; de verwerking van het verkregen beeld- en (eventueel) geluidsmateriaal dient te geschieden in overeenstemming met de Wet politiegegevens, met dien verstande dat beelden na maximaal vier weken dienen te worden.

<sup>18</sup> <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/13/396.html>.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Raad van State 08-02-2012, 201102246/1/A3, LJN: BV3218.

De regeling heeft geleid tot veel debat vanwege de schending van de privacy van burgers. Gemeenten schermen ter rechtvaardiging veelal met een hoger aantal aanhoudingen, minder onveiligheid en lagere criminaliteitscijfers na plaatsing van camera's. Of dat werkelijk zo is, en in hoeverre dat effect toegerekend kan worden aan het cameratoezicht, wordt echter regelmatig betwijfeld. Verschillende gemeentebesturen erkennen vooral cameratoezicht in te stellen omdat de vrees bestaat dat men de enige gemeente in de regio zal worden zonder cameratoezicht, en dat dit een aanzuigende werking op criminaliteit zou hebben.<sup>20</sup> Dergelijke politieke overwegingen zijn begrijpelijk, maar ook bedenkelijk. Vanwege de ernst van de inbreuk op de privacy van burgers zou cameratoezicht met meer terughoudendheid moeten worden toegepast.

▪ **Manifestaties in de openbare ruimte**

Met enige regelmaat wordt de openbare ruimte in beslag genomen door grote groepen demonstrerende burgers, zoals motorclubs, asielzoekers, de 'Occupy'-beweging, etcetera. Dergelijke bijeenkomsten leiden bij omwonenden en ander publiek soms tot angst voor onlusten en verstoringen van de openbare orde. Vaak wordt dan de wens uitgesproken dergelijke bijeenkomsten te verbieden, zowel door bestuurders en politici als door omstanders. Maar het betreft de uitoefening van een fundamenteel recht: onder meer artikel 9 Grondwet en artikel 11 van het EVRM beschermen het recht om vreedzaam te demonstreren. Om met deze vrijheden zorgvuldig om te kunnen gaan bevat de Wet openbare manifestaties een instrumentarium.

Het uitgangspunt van de wet is, dat wie een manifestatie wil houden, geen toestemming hoeft te vragen aan het betreffende gemeentebestuur; men moet dat bestuur slechts vooraf informeren (volgens de regels die bij verordening van de betreffende gemeente zijn vastgesteld). In beginsel mag men daarna demonstreren. Slechts onder bepaalde omstandigheden en met inachtneming van strikte voorwaarden kan een burgemeester dan ter bescherming van de openbare orde maatregelen treffen, waaronder een verbod. De aanleiding daarvoor kan zijn het niet of niet tijdig verstrekken van de informatie, of de gerechtvaardigde vrees voor ernstige ordeverstoringen die niet met de beschikbare politiemacht in goede banen kunnen worden geleid. De inhoud van hetgeen wordt betoogd mag daarbij niet worden meegewogen. Evenmin kunnen heftige gevoelens van toeschouwers of omwonenden, een 'hostile audience', aanleiding zijn voor een verbod; in dat geval zou elke demonstratie door de loutere aankondiging van een tegendemonstratie kunnen worden verboden.<sup>21</sup>

In de praktijk blijkt er weinig ruimte te zijn voor gemeentebesturen om openbare manifestaties te verbieden. Zo strandden verschillende pogingen om bijeenkomsten van de NVU te verbieden voor de rechter, alsmede verschillende pogingen van de Haagse burgemeester om de Occupy-beweging te verbieden een bijeenkomst te houden.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Enkele voorbeelden van deze discussie:

[http://www.almere.nl/de\\_stad/actueel/feiten\\_en\\_cijfers/content/\\_pid/kolom1-1/\\_rp\\_kolom1-1\\_elementId/1\\_2616327](http://www.almere.nl/de_stad/actueel/feiten_en_cijfers/content/_pid/kolom1-1/_rp_kolom1-1_elementId/1_2616327); <http://www.pzc.nl/regio/zeeuws-vlaanderen/7353872/Cameratoezicht-vier-jaar-verlengd.ece>; [http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=275624/type=pdf/Cameratoezicht\\_Evaluatie\\_2012\\_Centrum\\_en\\_Woensel\\_West.pdf](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=275624/type=pdf/Cameratoezicht_Evaluatie_2012_Centrum_en_Woensel_West.pdf); <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1754827/2004/08/13/CIJFERS-Cameratoezicht.dhtml>. Een kritisch geluid: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/cameratoezicht-niet-effectief.4930775.lynkx>.

<sup>21</sup> Zie ook: De Nationale Ombudsman, Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten, Den Haag 2007, <http://burgemeesters.nl/files/File/Bevoegdheden/demonstreren%20staat%20vrij.pdf>.

<sup>22</sup> Zie onder meer <http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/manifestaties> en <http://www.occupydenhaag.org/2012/09/persbericht-occupy-den-haag-wederom-naar-de-rechter-voor-voortzetting-demonstratie/>.



▪ **Toegang tot gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen**

Gemeenten moeten volgens de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen burgers sinds 1 januari 2009 toegang verlenen tot een antidiscriminatievoorziening. Gemeenten regelen in een verordening dar de inrichting van, evenals de positie van klachtenbehandelaars en de klachtenprocedure. Jaarlijks voor 1 april doen de gemeenten aan de minister van BZK verslag over het voorgaande jaar. De antidiscriminatievoorziening moet organisatorisch los staan van het gemeentebestuur om zo de onafhankelijkheid te waarborgen. Inmiddels is er een landelijk netwerk van in totaal 24 (vrijwel allemaal bovengemeentelijke) 'artikel 1 Bureau's', antidiscriminatiebureau's of vergelijkbare instanties waar burgers terecht kunnen met klachten wegens ongelijke behandeling of discriminatie.<sup>23</sup>

## 4.6 Conclusies

Lokale besturen zijn belangrijke actoren wanneer het gaat om de verwerkelijking van mensenrechten. Voor veel burgers is de gemeente het bestuur waarmee zij het meest direct te maken hebben. Gemeentebesturen worden dagelijks geconfronteerd met uiteenlopende vraagstukken op het gebied van de mensenrechtenbescherming. In uiteenlopende situaties wordt van gemeentebesturen een afweging van de betrokken belangen gevergd; zij beschikken over een instrumentarium om rechten en vrijheden te beschermen tegen inbreuken, en soms moeten zij daartoe met gebruikmaking van diezelfde bevoegdheden inbreuk maken op de rechten en vrijheden van anderen.

De afgelopen jaren lijkt de nadruk daarbij te liggen op de bescherming van de veiligheid in de openbare ruimte, en op het voorkomen van onveilige en de openbare orde bedreigende situaties en gebeurtenissen. De bescherming van de privacy van burgers en van verschillende uitingsvrijheden lijkt daar meer en meer voor te moeten wijken. Het zal zaak zijn de komende jaren daarin een gelukkige balans te blijven vinden.

**Uit de VNG-bijeenkomsten 'lokale autonomie'**

*Op het gebied van mensenrechten is nog heel wat te winnen. De gemeente kan hier een boegbeeldfunctie vervullen richting burgers.*

<sup>23</sup> Zie voor een evaluatie van deze voorzieningen: Partners+Pröpper, Eindrapportage Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in 2010, Vught 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-93728.pdf>.

## 5. Analyse: eerdere aanbevelingen en overeenstemming met het Charter?

In dit hoofdstuk wordt eerst stilgestaan bij de voorbehouden die Nederland gemaakt heeft bij het Charter. Vervolgens komen de aanbevelingen aan bod die in de beide vorige monitors (CLRA, 1999 en 2005a) zijn gedaan. Ook wordt aandacht besteed aan het Additional Protocol on Participation (Council of Europe, 2009) en de Principles of Good Democratic Governance (Council of Europe, 2008). De verhandelingen monden uit in een analyse in hoeverre de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen aansluiten bij het Charter.

### 5.1 Voorbehouden en interpretatieve verklaring

De Nederlandse wetgever heeft enkele voorbehouden geformuleerd bij de ratificatie van het handvest (BZK, 2007a). De regering heeft aangegeven, dat de Nederlandse wetgeving wel naar de geest, maar niet naar de letter van de desbetreffende Handvestbepalingen is. Het streven van de regering is erop gericht, de wetgeving ook naar de letter te laten aansluiten bij de bepalingen uit het handvest. Voor zover bekend, is van concrete stappen in die richting echter geen sprake. Het is zelfs zeer sterk de vraag, of de Nederlandse wetgeving zelfs “naar de geest” wel de desbetreffende bepalingen uit het Handvest respecteert, zoals mag blijken uit onderstaand overzicht van de voorbehouden bij de aangehaalde bepalingen uit het handvest.

- *Artikel 7 lid 2; daar gaat het om “appropriate financial compensation for expenses” van volksvertegenwoordigers en “where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and social welfare protection”.*  
Volksvertegenwoordigers en bestuurders krijgen weliswaar een vergoeding voor hun activiteiten, maar die is niet gerelateerd aan hun (verlies van) inkomen; evenmin is het eventuele wachtgeld gekoppeld aan uitkeringen op basis van sociale zekerheidsregelingen.
- *Artikel 8, lid 2; dit artikellid stelt dat toezicht op lokale overheden in beginsel alleen bedoeld is om ervoor te zorgen dat zij zich aan de wet houden (rechtmatigheid); hogere overheden mogen ook toezicht houden op de correcte uitvoering van taken die zij hebben overgedragen.*  
Het toezicht op decentrale besturen is breder dan alleen een rechtmatigheidstoets. Het strekt zich immers ook uit tot ‘algemeen belang’, wat duidelijk iets anders is dan toezien op ‘correcte uitvoering’. Daarnaast is hiervoor besproken, dat de wetgever bezig is het toezicht weliswaar generieker te maken, maar ook nogal stevig uitzonderingen daarin te maken (zie par. 3.3).
- *Artikel 9, lid 5; hier gaat het om het beschermen van financieel zwakke gemeenten door egalisatie van verschillen in mogelijke financiële bronnen, zonder aantasting van de beleidsvrijheid.*  
Als we het ‘financieel zwakke gemeenten’ vertalen naar ‘artikel-12-gemeenten’, dan tast de financiële bescherming van die gemeenten (in de vorm van artikel 12 FVW) de beleidsvrijheid wel degelijk aan.
- *Artikel 11; dit artikel geeft gemeenten het recht op een juridische procedure teneinde hun (grond)wettelijke autonomie te behouden.*  
Van een juridische procedure ter handhaving van de autonomie is hoegenaamd geen sprake: Nederland kent immers geen Constitutioneel Hof en evenmin zijn er tekenen dat dit er op korte termijn zal komen.

Anders gezegd: de voorbehouden bestaan nog steeds, en de Nederlandse wetgeving en de feitelijke interbestuurlijke relaties zijn wel degelijk in strijd met de desbetreffende bepalingen uit het Charter: naar de letter en naar de geest.

Nederland heeft niet alleen deze vier voorbehouden gemaakt, maar ook in een zogenaamde ‘interpretatieve verklaring’ aangegeven dat artikel 6 lid 2 niet tot financiële claims mag leiden op de centrale overheid. Die bepaling stelt, dat gemeenten hooggekwalificeerd personeel moeten kunnen aanstellen en adequate opleidingen, salariëring en carrièremogelijkheden moeten kunnen bieden. Het ziet er niet naar uit, dat deze verklaring praktische consequenties heeft.

## 5.2 Eerdere aanbevelingen

Het Congress of Local and Regional Authorities (CLRA) heeft in 1999 de volgende aanbevelingen aan Nederland gedaan. Hier worden alleen de inhoudelijke aanbevelingen weergegeven; de verzoeken om nadere rapportages blijven buiten beschouwing (in onderstaand overzicht gaat het dan om de aanbevelingen b, c en d). Per aanbeveling wordt aangegeven, of Nederland die heeft opgevolgd.

- a. *actively pursue reforms leading to election of mayors and queen’s commissioners by the respective councils or directly by the constituents of the authorities concerned, perhaps with intermediate stages enabling the municipal and provincial councils to express a genuine choice and to hold a referendum to consult the population if appropriate, and enabling the councils concerned to demand the resignation of the mayor or the queen’s commissioner;*

Hier kunnen we constateren, dat Nederland pogingen heeft gedaan dergelijke hervormingen door te voeren. Er is immers sprake geweest van wetsvoorstellen die de invoering van direct gekozen burgemeesters behelsden. Ook is er tijdelijk geëxperimenteerd met raadplegende burgemeestersreferenda waarin de burgers van de gemeente hun voorkeur konden uitspreken over de twee kandidaten die de gemeenteraad wilde opnemen in zijn advies aan de Kroon. Die mogelijkheid bestaat inmiddels niet meer. Van fundamenteel belang is dat de Grondwetgever de bestaande bepalingen (die uitgaan van het benoemen van burgemeesters en Commissarissen van de Koningin door het Rijk) heeft gehandhaafd. Annex aan het handhaven van de Grondwettelijke status quo is wel de positie van de gemeenteraad in de benoemingsprocedure verstevigd: hij draagt inmiddels één van de kandidaten voor. Maar met die verandering is bovenstaande aanbeveling geenszins opgevolgd: van een eigen mandaat (direct of indirect) is geen sprake.<sup>24</sup>

- b. (..)

- c. (..)

- d. (..)

- e. *in the spirit of Article 5 of the European Charter of Local Self-Government, to make consultation of the citizens of communities a universal practice when changes to their boundaries are contemplated;*

Dat het raadplegen van de plaatselijke gemeenschap bij het voornemen grenswijziging doorgaans niet plaatsvindt in de vorm van een referendum moge duidelijk zijn: Nederlands autoriteiten creëren immers slechts sporadisch een recht op een referendum. Uiteraard bestaan er andere vormen van raadpleging. In veel gevallen lijkt de bevolking wel betrokken te worden bij discussies over grenswijzigingen, althans: bij gemeentelijke herindelingen. Dat raadplegen wordt overigens wel overgelaten aan de betrokken gemeenten zelf en niet ter hand genomen door de voorbereidende bestuurslaag (de provincie) noch de wetgever. De wet Algemene Regels Herindeling schrijft slechts

---

<sup>24</sup> Dat staat overigens een lidmaatschap van burgemeesters en Commissarissen van de Koningin van het CLRA niet in de weg. De Raad van Europa heeft geconstateerd dat zij weliswaar een eigen mandaat ontberen, maar wel verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad resp. Provinciale Staten, en dat zij door de regering ontslagen kunnen worden op voordracht de gemeenteraad resp. Provinciale Staten, zonder dat de minister de voordracht inhoudelijk/politiek toetst.

de meest minimale vorm van consultatie voor: het ter inzage leggen van het herindelingsontwerp (artikel 5 lid 2). Dat is geen raadplegen, en zeker geen “universal practice” zoals het CLRA bedoelde.

- f. to reconsider the expediency of the reservation entered in respect of Article 7, paragraph 2 of the European Charter of Local Self-Government, in so far as the Netherlands authorities themselves have indicated that outline legislation might be introduced to ensure that aldermen would receive adequate remuneration for the work performed, often full-time, even if such remuneration is settled in practice by the territorial authorities themselves;*
- g. to reconsider the expediency of the reservation entered in respect of Article 8, paragraph 2 on administrative supervision, in so far as the Netherlands authorities themselves have indicated that this supervision, even if it remains constitutionally possible in principle, is not applied in practice so that in actual fact there is no control beforehand or indeed any review afterwards of the expediency of acts of territorial authorities;*
- h. to reconsider the expediency of the reservation entered in respect of Article 9, paragraph 5 of the European Charter of Local Self-Government concerning Financial equalisation, the arrangements for which should not diminish the discretion local authorities may exercise, since in practice no such diminution occurs in the Netherlands even though it remains theoretically possible. It should therefore be conceivable to adapt the legislative position to the policy applied in reality;*
- i. to consider, in the spirit of Article 9 of the European Charter of Local Self-Government, the possibility of permanently and lastingly allocating a fixed percentage of public revenue to territorial authorities and furthermore to permit their increasing their own resources significantly through additional taxes or other measures;*
- j. to reconsider the expediency of the reservation entered in respect of Article 11 of the European Charter of Local Self-Government concerning recourse to justice, considering that since the charter was adopted the Netherlands has introduced a genuine administrative court system which is also available to territorial authorities. Should uncertainties persist in this regard, it ought to be easy to pass legislation which would remove doubt and ensure the system's compatibility with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government;*

Zoals besproken in de vorige paragraaf: van acties om deze aanbevelingen op te volgen is geen sprake. Nederland volhardt, met andere woorden, in de voorbehouden, ondanks beloften die voorbehouden weg te werken.

- k. to consider the possibilities for giving the provinces more institutional weight, in so far as this tier of democratic authority is necessary for proper and decentralised conduct of public affairs, and accordingly to consider increasing the powers of the provinces as well as their ability to act by devolving state powers to them, particularly in respect of spatial planning and environment.*

Het valt te betwijfelen of de veranderingen in de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening geïnterpreteerd kunnen worden als “more institutional weight”.

Naast deze aanbevelingen heeft het CLRA verzocht om een internationaal vergelijkend onderzoek naar de voor- en nadelen van directe verkiezingen van de uitvoerende macht op lokaal en regionaal niveau. Hoewel het verzoek niet specifiek aan Nederland gericht was, heeft het Nederlandse ministerie van BZK in de periode 2002-2004 een aantal internationaal vergelijkende studies laten uitvoeren naar aanstellingswijze en functioneren van burgemeesters in ander Europese landen; er was zelfs een publicatiereeks: ‘Op weg naar een gekozen burgemeester’.

In 2005 heeft het congres een volgend bezoek laten afleggen. Dat bezoek vond plaats in een voor het binnenlands bestuur turbulente tijd: discussie over het invoeren van rechtstreekse verkiezingen voor het burgemeestersambt en het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB (onroerende zaakbelasting). Het verslag van dat bezoek (CLRA, 2005a) staat dan ook vooral in het teken van deze beide vraagstukken. Over het wel of niet kiezen van de burgemeester overwegen de rapporteurs: “Toch valt niet te ontkennen dat het beginsel van de gekozen burgemeester, zo het al niet door het

Europees Handvest wordt opgelegd, daar in ieder geval wel bij aansluit.” Zij concluderen dat het handvest niet geschonden wordt met de (toen nog) aanhangige wetsvoorstellen. Zoals bekend zijn die plannen niet doorgegaan. Het handhaven van het stelsel van de benoemde burgemeester is dus in strijd met tenminste de geest en misschien zelfs met de letter van het Charter.

Over de plannen (die inmiddels kracht van wet hebben) tot afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB waren de rapporteurs negatief. Zij constateerden dat de gemeentelijke inkomsten uit eigen belastingheffing toch al erg laag waren, ook in vergelijking tot tal van andere landen. Hun conclusie luidt: “De afschaffing van de door de gebruiker te betalen OZB zonder compensatie door middel van een andere lokale heffing lijkt dan ook een schending van artikel 9, lid 3 van het Europees Handvest.” Het Congress zelf is (CLRA, 2005b) nog stilliger: “(..) the Congress takes the view that the abolition of the real estate tax paid by the users and its subsequent limitation without any compensation by another local tax can be considered as a violation of Article 9.3 of the Charter and therefore a violation of public international Law”. Nederland wordt dan ook aanbevolen alternatieve lokale belastingen in te voeren. Het Congress wijst niet alleen op het effect van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op de lokale autonomie en het gebrek aan eigen inkomsten van gemeenten, maar ook op een fundamenteel democratisch uitgangspunt: een koppeling tussen het betalen van belastingen en het vertegenwoordigd zijn in de besluitvormende organen. Eigenaren, zo stelt het Congress, zijn niet altijd ingezetenen van de gemeente en zijn dus niet vertegenwoordigd door de raad, maar moeten wel belasting betalen.<sup>25</sup> Ook op dit punt is geen andere conclusie mogelijk, dan dat Nederland de aanbeveling niet overneemt; immers, van alternatieve lokale belastingen is geen sprake. Strikt genomen is de Nederlandse wetgeving misschien in overeenstemming met het Charter, niet in de laatste plaats doordat de bepalingen tamelijk algemeen geformuleerd zijn. Tegelijkertijd valt niet te ontkennen, dat de financiële middelen van de decentrale bestuurslagen wel voor een erg groot deel bestaan uit uitkeringen van het Rijk (groot 75%). En de vervuiling (het specifieker maken) van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds door de introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen is tenminste naar de geest strijdig met artikel 9 lid 7 van het Handvest: “As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects.”

**Uit de VNG-bijeenkomsten ‘lokale autonomie’**

*De huidige trend, waarbij het rijk doelen koppelt aan de gelden uit het gemeentefonds, wordt als zeer beperkend ervaren en zou volgens sommigen teruggedraaid moeten worden.*

### 5.3 Decentrale autonomie en het Charter

Het voert in dit rapport te ver om per bepaling uit het Handvest na te gaan of en in hoeverre de Nederlandse wetgeving daarmee in overeenstemming is. In plaats daarvan wordt uitgegaan van hetgeen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2005 in de ‘Code Interbestuurlijke Verhoudingen’ als de kern van het Handvest hebben geformuleerd.

Afgezien van de vier voorbehouden en de interpretatieve verklaring lijkt de Nederlandse wetgeving over het algemeen de bepalingen uit het Handvest te respecteren. Dat mag ook blijken uit de beide vorige monitoringrapporten (1999 en 2005). Dat laat onverlet dat er op onderdelen wel degelijk sprake is van strijdigheid, of tenminste spanning met het Handvest. Daartoe worden hier de

<sup>25</sup> Overigens: dit probleem bestond uiteraard ook al vóór de afschaffing van het gebruikersdeel: ook toen waren er belastingbetalende eigenaren die niet ingezetenen waren.

hoofdpijnen van de bepalingen in het Handvest besproken (zoals die verwoord zijn in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (BZK, 2005<sup>26</sup>)), in aanvulling op hetgeen hiervoor al is geschreven.

- ***Grondwettelijke en wettelijke grondslag voor decentrale autonomie:*** *het beginsel van decentrale autonomie dient te worden erkend in de interne wetgeving en waar mogelijk in de grondwet.*

De Nederlandse wetgeving is daarmee in overeenstemming: zowel gemeenten als provincies hebben autonomie. Daar is wel een kritische noot bij te plaatsen. Want weliswaar wordt het 'beginsel' van lokale autonomie vastgelegd, maar wat dat concreet betekent, is niet geregeld. Of, zoals Hendriks et al (2006) in hun analyse van de wettelijke regelingen van de lokale en provinciale autonomie concluderen: "dat noch de Grondwet, noch de organieke wetten, noch het Europees Handvest inzake lokale autonomie waarborgen biedt tegen een *beperking* van de zelfstandigheid van de territoriaal gedecentraliseerde lichamen die voornamelijk tot uitdrukking komt in hun autonomie. Wel verzetten zij zich tegen *ontnemings* van de autonomie." Hier zien we dus, dat ook het Handvest zelf in het midden laat wat 'autonomie' is.

- ***Het begrip decentrale autonomie:*** *lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van decentrale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de bevolking te regelen en te beheren.*

De Nederlandse wetgeving lijkt hiermee niet in strijd te zijn. Wel valt er te discussiëren over de vraag, of decentrale overheden ook werkelijk (a) "het vermogen" hebben die taken uit te voeren en dat (b) ook te doen "in het belang van de bevolking". Immers, de taakverdeling tussen de bestuurslagen is in Nederland niet gebaseerd op een analyse van wat nodig is voor de plaatselijke/provinciale bevolking of wat het decentrale bestuur nodig zou hebben om beleid te voeren in het belang van die bevolking. Dat valt af te leiden uit evaluaties van decentralisatiebeleid: decentralisatie komt doorgaans tot stand op basis van departementale probleemdefinities en overwegingen, niet naar aanleiding van concrete behoeften van het decentrale bestuur (Boogers, Schaap, et al, 2009; Raad van State, 2009).

- ***Reikwijdte van de decentrale autonomie:*** *De decentrale autoriteiten bezitten, binnen de grenzen van de wet, volledige vrijheid van handelen ten einde hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid is onttrokken of aan enige andere autoriteit is toegewezen. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dienen de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.*

Het is zaak hier naar de ontwikkelingen in het bestuurlijke toezicht op gemeenten en provincies te kijken. De Raad van State (2009, p.29) is uitermate kritisch over die ontwikkelingen. Hij constateert dat er enerzijds specifieke toezichtsbepalingen geschrapt worden ten gunste van het algemeen toezicht, maar dat "via een achterdeur aan het generieke toezicht specifieke bevoegdheden worden toegevoegd die afbreuk doen aan het horizontale verantwoordings- en toezichtsmechanisme en aan het uitgangspunt dat alleen toezicht wordt uitgeoefend door de naast-hogere bestuurslaag". De Raad ziet geen voortvarende uitwerking van het kabinetsstandpunt, noch een stevige rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in dezen. Evenmin ziet de Raad (2009, p.35) een vermindering van de regeldruk voor de decentrale overheden. Tot slot constateert de Raad van State (2009, p.36) dat de Tweede Kamer ook nogal eens de neiging heeft over te gaan tot gedetailleerde voorschriften bij te decentraliseren bevoegdheden.

---

<sup>26</sup> In de oorspronkelijke tekst wordt steeds over 'lokaal' gesproken; omdat Nederland het handvest ook van toepassing heeft verklaard op provincies, is die term hier vervangen door 'decentraal'.



#### **Uit de VNG-bijeenkomsten 'lokale autonomie'**

*Het gevoel leeft dat staatsrechtelijke afspraken niet meer serieus worden genomen door het Rijk: zowel medebewind als autonome taken worden ingeperkt, terwijl er wel volop wordt gedecentraliseerd met daarbij een flinke efficiencykorting vanuit bezuinigingsoogpunt.*

- **Informereren van decentrale autoriteiten:** de decentrale autoriteiten dienen, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze te worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken.

Of dit in alle gevallen in voldoende mate gebeurd is, is uiteraard niet na te gaan. Wel kunnen we constateren, dat de bestuurlagen in de 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen' (BZK, 2005) hebben vastgelegd: "overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen".

- **Eigen bestuur:** de decentrale autoriteiten moeten de mogelijkheid hebben hun eigen interne bestuurs- / organisatievorm te kiezen om zodoende aan te sluiten op de decentrale behoeften en te zorgen voor goed management.

In de organisatie van de ambtelijke ondersteuning zijn decentrale overheden grotendeels vrij. De bestuurlijke organisatie echter ligt gedetailleerd vast in hogere (organieke) wetgeving. Recent is door de regering het voorstel gedaan, om de binnengemeentelijke decentralisatie terug te dringen. Dat ontnemt gemeenten, en vooral de grote steden, een mogelijkheid om de bestuurlijke vormgeving van het gemeentebestuur aan te passen aan lokale wensen. De intentie van de regering lijkt in strijd te zijn met het Handvest.

## **5.4 Aanvullend Protocol inzake Burgerparticipatie**

In 2009 heeft de Raad van Europa een aanvullend protocol opgesteld (CLRA, 2009). In dit protocol wordt het recht van burgers van een land vastgelegd op participatie in lokale vraagstukken. Dat recht gaat ver: het (...) denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities" (artikel 1, lid 2). De Nederlandse regering verwoordt dit als "medenken en meespreken" (Staten-Generaal, 2010-2011, 32524, nr.1). Het aanvullende protocol bepaalt dat de lidstaten alle maatregelen zullen treffen die nodig zijn het participatierecht gestand te doen. Het noemt daartoe enkele concrete maatregelen die genomen kunnen worden (artikel 2, lid 2 sub ii).

Nederland heeft het aanvullende protocol geratificeerd en van toepassing verklaard op gemeenten en provincies, in het Europese deel van het koninkrijk. Het is per 1 juni 2012 van kracht geworden. Of de staatkundige veranderingen van het Caribische deel van het koninkrijk gevolgen heeft gehad, is onduidelijk. Op site van de Raad van Europa valt te lezen dat het aanvullende protocol van toepassing is op het Europese deel van het koninkrijk, terwijl de toenmalige regering in 2010 (Staten-Generaal, 2010-2011, 32524, nr.1) wel aankondigde een voorstel te zullen aanbieden aan de Staten-Generaal om, na de staatkundige hervorming, Bonaire, Sint Eustatius en Saba eveneens onder de werking van het aanvullende protocol te laten vallen. Naar opgaaf van het ministerie van BZK is een dergelijk voorstel niet gedaan.

De Nederlandse regering constateert "dat onze wetgeving reeds conform het Aanvullend Protocol is". Zij wijst daarbij op (Staten-Generaal, 2010-2011, 32524, nr.1):

- a. Bepalingen in de Grondwet, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeente- en Provinciewet die het recht op burgerparticipatie regelen. Bijvoorbeeld:
  - Algemene wet bestuursrecht: bestuursorganen moeten bij het nemen van besluiten belanghebbenden betrekken.

- Algemene regels over zorgvuldige beleidsvoorbereiding, integriteit en onpartijdigheid van bestuur vastgelegd.
  - Artikel 150 Gemeentewet en artikel 147 Provinciewet: de raad resp. Provinciale Staten moeten een inspraakverordening vaststellen.
  - Artikel 170 Gemeentewet en artikel 175, eerste lid, onder c, Provinciewet: burgemeester en Commissaris van de Koningin zien toe op de kwaliteit van procedures op het terrein van de burgerparticipatie.
  - Wet openbaarheid van bestuur.
  - In bijzondere wetten zijn voorschriften over burgerparticipatie en inspraak neergelegd.
- b. Tal van initiatieven om burgerparticipatie te stimuleren, zoals de proeftuinen voor lokale burgerparticipatie ‘In Actie met Burgers!’, in 100 gemeenten (overigens rept de regering niet over tal van gemeentelijke initiatieven om burgerparticipatie te stimuleren in vrijwel alle Nederlandse gemeenten).

In de bestuursafspraken 2011-2015 is afgesproken dat de minister van BZK met de gemeenten zal overleggen “over een gemeenschappelijke agenda hedendaags burgerschap”.

#### **Uit de VNG-bijeenkomsten ‘lokale autonomie’**

*Vertrouwen hebben in burgers, en ruimte geven aan burgers, wordt meerdere malen genoemd als manier om betrokkenheid bij de politiek te vergroten. Er wordt een parallel getrokken tussen het beperkte vertrouwen dat burgers lijken te krijgen van hun gemeente en het beperkte vertrouwen dat het Rijk in gemeenten lijkt te hebben.*

De Nederlandse regering geeft een beperkte interpretatie aan het begrip ‘participatie’: ‘determine and influence’ verwordt tot meedenken en meespreken’. Daarmee creëert zij haar eigen gelijk als ze stelt dat de Nederlandse wetgeving aan het Additional Protocol voldoet. Of de Nederlandse participatiepraktijk ook aan het Additional Protocol voldoet, valt nog wel te betwijfelen. Weliswaar is er de afgelopen jaren een groot aantal projecten geweest om burgerparticipatie te stimuleren, en dan vrijwel uitsluitend in gemeenten, maar die hebben voorlopig geen duurzaam effect gehad; ze zijn te projectmatig en te zeer gericht op meedenken en -praten. Het beïnvloeden en bepalen van beleid: dat vindt nog steeds uitsluitend via verkiezingen plaats (met alle inherente onvolkomenheden).

## **5.5 Goed bestuur**

Zowel de Raad van Europa (Council of Europe, 2008) als het Nederlandse ministerie van BZK (2009) heeft een code opgesteld ter bevordering van goed bestuur. In tabel 5.1 worden de beide codes met elkaar vergeleken.

Opvallend is, dat de Nederlandse code niet alle normen omvat die door de Raad van Europa worden gehanteerd. Het ministerie van BZK (de auteur van de Nederlandse code) heeft er ook voor gekozen de code te richten op de bestuurders en niet op de bestuurslagen als zodanig. Merkwaardig genoeg behoren volksvertegenwoordigers niet tot de doelgroep van de code. Wellicht dat mede daardoor het begrip ‘legitimacy’ nogal eng wordt opgevat: “The executive body takes the decisions and measures that it is empowered to take and that are in accordance with the applicable legislation and regulations. Those decisions can be accounted for”. Legitimiteit is meer dan legaliteit, maar niet in de Nederlandse code.

Ook wezenlijke zaken als eerlijke verkiezingen, mensenrechten, culturele diversiteit, sociale cohesie komen in de Nederlandse code niet voor. Duurzaamheid en een oriëntatie op de langere termijn ontbreken eveneens. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten heeft in zijn kader voor bestuurskracht die langetermijnnoriëntatie (strategische vermogen) juist wel als een kwaliteitskenmerk van decentrale overheden aangemerkt. De Nederlandse code voegt, met andere



woorden, niks toe aan de Principles of Good Democratic Governance van de Raad van Europa en is zwak, juist daar waar het de kwaliteit van de decentrale democratie betreft.

*Tabel 5.1 Vergelijking Europese en Nederlandse codes goed bestuur.*

Principles of Good Democratic Governance	Beginnelsen van deugdelijk overheidsbestuur
1. Fair conduct of Elections, Representation and Participation	
2. Responsiveness	2. Goede dienstverlening 3. Participatie
3. Efficiency and Effectiveness	4. Doelgerichtheid en doelmatigheid 6. Zelfreinigend en lerend vermogen 7. Verantwoording
4. Openness and Transparency	1. Openheid en integriteit 5. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid
5. Rule of Law	5. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid
6. Ethical Conduct	1. Openheid en integriteit
7. Competence and Capacity	6. Zelfreinigend en lerend vermogen
8. Innovation and Openness to Change	6. Zelfreinigend en lerend vermogen
9. Sustainability and Long-term Orientation	
10. Sound Financial Management	
11. Human Rights, Cultural Diversity and Social Cohesion	
12. Accountability	7. Verantwoording

## 5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de feitelijke decentrale autonomie. In de eerste plaats is geconstateerd, dat de voorbehouden die Nederland gemaakt heeft bij het Charter, nog steeds bestaan. De Nederlandse wetgeving en de feitelijke interbestuurlijke relaties zijn wel degelijk in strijd met de desbetreffende bepalingen uit het Charter: naar de letter en naar de geest. In de tweede plaats is gebleken, dat Nederland vrijwel geen enkele aanbeveling van het CLRA heeft opgevolgd: noch die uit 1999, noch die uit 2005. Tot slot is opgevallen, dat Nederland een nogal beperkte interpretatie geeft van zowel ‘participatie’ als ‘goed bestuur’.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaan geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen. De formele en feitelijke verhoudingen zijn onderwerp van politieke en interbestuurlijke onderhandelingen en besluiten. De bestuurslagen hebben een poging gedaan richtsnoeren vast te leggen voor een langere periode, in de vorm van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, en zelfs afspraken gemaakt over een periodieke toetsing van die afspraken (in de vorm van een periodieke rapportage door de Raad van State). Die Code is vervolgens echter opgenomen in de 'normale' periodieke bestuursafspraken met het kabinet, waardoor het permanente karakter van de afspraken weer is komen te vervallen.

De decentrale autonomie is sinds de vorige monitors wel veranderd; veel voorstellen zijn echter nog in ontwikkeling. Het wachten is op een nieuw kabinet en op nieuwe bestuursafspraken tussen de bestuurslagen. Wel valt te constateren, dat de decentrale autonomie in gevaar is. De afgelopen jaren zijn principiële grenzen overschreden; en verdere overschrijding is alleen voorkomen door de val van het kabinet. Lang niet alle invloedrijke actoren schijnen het karakter van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat goed te kennen (zo stelde de Raad van State vast): vakdepartementen en de Tweede Kamer hebben regelmatig de neiging decentrale overheden als ondergeschikt te beschouwen en hen daarom zo gedetailleerd mogelijk voor te schrijven wat zij moeten doen en hoe. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzaakt zijn tak als hoeder van het bestel. Sterker: juist uit dat ministerie zijn de afgelopen jaren enkele voorstellen gekomen (financiële verhoudingen, toezicht) die in flagrante strijd zijn met het wezenskenmerk van het Nederlandse bestel.

Een en ander laat onverlet, dat de Nederlandse wetgeving, en vooral de organieke wetgeving, in grote lijnen in overeenstemming met het Handvest; dat hebben ook de beide vorige monitoringscommissies geconstateerd. Maar organieke wetgeving is niet het enige dat de interbestuurlijke verhoudingen bepaalt. Als gelet wordt op bijzondere wetgeving, de financiële verhoudingen en de praktijk van de toezichtsrelaties in het binnenlands bestuur, ziet de toestand van de decentrale autonomie er minder florissant uit. Dat geldt ook als gekeken wordt naar het leervermogen van Nederland: wat heeft Nederland gedaan met eerdere aanbevelingen?

In voorgaande hoofdstukken is steeds een aantal conclusies getrokken; in aanvulling daarop volgen hier de belangrijkste constatering uit dit premonitoringsrapport.

### **A. Het leervermogen van de Nederlandse wetgever is beperkt.**

Het Congress of Local and Regional Authorities heeft in 1999 en 2005 een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Die hadden betrekking op de aanstellingswijze van burgemeesters en Commissarissen van de Koningin, op het betrekken van de bevolking bij gemeentelijke herindeling, op het institutionele gewicht van de provincies en op het verruimen van het decentrale belastinggebied. De Nederlandse wetgever heeft met die aanbevelingen vrijwel niets gedaan. Immers:

- de aanstellingswijze van burgemeesters en Commissarissen van de Koningin is niet fundamenteel veranderd: van verkiezing door de gemeenteraden resp. Provinciale Staten of door de bevolking is geen sprake. In plaats daarvan, is wel het adviesrecht van de decentrale volksvertegenwoordigingen versterkt.
- Het betrekken van de bevolking bij herindeling is op de meest terughoudende wijze in de wetgeving vastgelegd: het voorstel dient 'ter inzage' te worden gelegd.
- Het institutionele gewicht van de provincies is niet toegenomen; in plaats daarvan zijn er zelfs politieke discussies over het afschaffen van deze bestuurslaag.
- Het eigen belastinggebied voor gemeenten en provincies is niet verruimd.

- *Het zou aanbeveling verdienen dat de Nederlandse wetgever zichzelf verplicht periodiek te laten rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van het CLRA, bij voorkeur door onafhankelijk onderzoek; hij zou daarmee aangeven die aanbevelingen ook daadwerkelijk serieus te nemen. De overige bestuurslagen zouden de noodzaak hiertoe kunnen doen vastleggen in bestuursafspraken.*

**B. De Nederlandse wetgever houdt zich niet aan zijn beloften: de voorbehouden bij het Charter bestaan nog steeds.**

Nederland heeft een voorbehoud gemaakt bij een viertal bepalingen uit het handvest. Ondanks de toezegging de voorbehouden weg te werken, bestaan zij nog steeds. Bovendien is de inschatting van de Nederlandse regering dat de wetgeving wel “naar de geest” in overeenstemming is met die bepalingen, maar zeer ten dele terecht:

- (artikel 7 lid 2:) de sociale zekerheid van ambtdragers wijkt nog steeds af van die voor werknemers;
- (artikel 8 lid 2:) het toezicht op decentrale overheden is nog steeds breder dan een rechtmatigheidstoets of toezicht op de correcte uitvoering van overgedragen taken;
- (artikel 9 lid 5:) de beleidsvrijheid van financieel zwakke gemeenten wordt wel degelijk aangetast ingeval van financiële steun;
- (artikel 11:) een juridische procedure ter handhaving van de autonomie bestaat niet in Nederland.

- *Ook hier zou de Nederlandse wetgever periodiek over moeten laten rapporteren (zie de aanbeveling onder A).*

**C. De decentrale autonomie loopt gevaar.**

De autonomie van decentrale bestuurslagen ligt weliswaar verankerd in de Grondwet, maar is inhoudelijk niet ingevuld: de wetgever bepaalt formeel de grenzen van de autonomie. Bij de vraag welke taken centraal en welke decentraal uitgevoerd moeten worden, is dikwijls de probleemdefinitie van ministeries leidend. Het decentrale zelfbestuur wordt in de praktijk ingeperkt met behulp van financiële arrangementen, gedetailleerde regelgeving en toezicht. Ook de bestuurlijke en organisatorische inrichting van decentrale bestuurslagen is gedetailleerd in wetgeving vastgelegd; alleen ten aanzien van de ambtelijke organisatie bestaat een grote mate van vrijheid.

De feitelijke interbestuurlijke verhoudingen zijn de afgelopen jaren veranderd, maar niet verbeterd, zeker niet over de hele linie. Het toezicht op decentrale overheden is algemener geworden en de verantwoordingslast verminderd. De financiële verhoudingen daarentegen zijn verslechterd. Weliswaar is het aantal specifieke uitkeringen en het relatieve belang van die uitkeringen in het geheel van de decentrale inkomsten verminderd, maar de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is vervuld door “quasi-specifieke elementen” zoals de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Een verdere uitholling van de algemene uitkering dreigt, als de plannen van het demissionaire kabinet doorgaan om de uitkering mede afhankelijk te maken van de mate waarin het lokale beleid in overeenstemming is met regeringsbeleid.

Een stevig richtsnoer voor de interbestuurlijke verhoudingen ontbreekt. Het past echter niet bij de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat om die verhoudingen vast te leggen in wetgeving: de kracht van het bestel is juist, dat de verhoudingen flexibel zijn. Maar spelregels, zoals ooit in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, aangevuld met de periodieke beschouwingen daarover van de Raad van State kunnen wel behulpzaam zijn.

- *De Nederlandse wetgever zou zich meer rekenschap moeten geven van de Europese invulling van het begrip ‘decentrale autonomie’. Dat betekent in elke geval: een groter eigen belastinggebied voor de decentrale overheden en een beperking van het toezicht tot*

*rechtmatigheidstoetsing. Daarnaast zou het goed zij, als de bestuurslagen een permanent kader van spelregels hebben om de interbestuurlijke verhoudingen vorm te geven. Die spelregels zouden geen onderdeel moeten vormen van de periodieke bestuursafspraken, maar daar juist het uitgangspunt voor moeten vormen. Periodieke analyse is, ook hier, weer een zinvol instrument voor (a) het bewaken van het nakomen van de afspraken en (b) het leren en verbeteren van de verhoudingen.*

#### **D. Nederland heeft een defensieve houding bij nieuwe ideeën en ontwikkelingen.**

De laatste jaren is er in de Raad van Europa meer aandacht gekomen voor mensenrechten, ook op decentraal niveau, voor burgerparticipatie en voor good governance. Het valt op, dat Nederland met een zekere zelfgenoegzaamheid met die ontwikkelingen omgaat. Zeker: Nederland is een land met een goede reputatie op het terrein van de mensenrechten, maar dat laat onverlet dat er lokaal wel degelijk risico's bestaan op schending van de mensenrechten bij het opleggen van tijdelijke huisverboden en het houden van cameratoezicht, zeker als eenzijdig de nadruk ligt op veiligheid. Ten aanzien van burgerparticipatie wijst het ministerie al heel snel op het eigen beleid, terwijl de wettelijke mogelijkheden voor participatie in Nederland in internationale vergelijking aan de magere kant zijn. Good Governance, tot slot, is door Nederland opgepakt door een eigen Code te maken. Die code is echter veel beperkter dan de Europese Principles of Good Democratic Governance: juist het politieke/democratische aspect ontbreekt.

- *De Nederlandse staat zou kritischer moeten durven zijn over het eigen functioneren. De Nederlandse democratie en het Nederlandse openbaar bestuur kunnen weliswaar de vergelijking met die in vele andere landen aan, maar zijn ook niet perfect. Zeker sommige andere landen in West-Europa zijn vernieuwender dan Nederland. Nederland zou vaker over de grens moeten durven kijken. En als er zich nieuwe vraagstukken aandienen, niet te snel moeten concluderen dat het in Nederland wel goed zit.*

#### **Tot slot**

De decentrale overheden in Nederland verkeren in een overgangssituatie. Veel is op het moment van schrijven van dit rapport onzeker. Tal van voorstellen van het vorige kabinet zijn door de Tweede Kamer controversieel verklaard, sommige ervan zullen ongetwijfeld weer op de agenda komen te staan. Het wachten is op een nieuw regeerakkoord. Er zal dan goed bekeken moeten worden, of dat regeerakkoord voorstellen bevat die positief uitpakken voor de decentrale autonomie. Dat wil in de eerste plaats zeggen dat die taken die decentraal nodig zijn voor het goed bedienen voor de lokale en provinciale samenleving ook op dat bestuursniveau moeten liggen. In de tweede plaats is dan noodzakelijk, dat de decentrale overheden over voldoende financiële middelen beschikken, bij voorkeur in de vorm van een vergroting van het eigen belastinggebied (dan wel algemene uitkering). In de derde plaats moet geen sprake zijn van specifiek toezicht, dan wel het specifiek maken van het algemeen toezicht.

De onheldere situatie voor de decentrale overheden is echter niet alleen het gevolg van de onduidelijkheid over kabinetsplannen. Er is momenteel veel in beweging: de Europese unie wordt steeds belangrijker voor decentrale overheden, de bestuurlagen zoeken meer en meer de samenwerking met elkaar en met burgers en maatschappelijke partners. Dat laatste is enerzijds een uiting van decentraal zelfbestuur (zoek de beste manier van regelen en uitvoeren van taken) en een logisch gevolg van de netwerksamenleving. Anderzijds roept dit wel vragen op over de decentrale democratie, zeker als die (in weerwil van de aanbeveling onder D) onveranderd blijft.

## Aangehaalde literatuur

- Bestuursafspraken 2011-2015.
- Boogers, M., Schaap, L., Collignon, L. & Karsten, N., 2009, Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-50.
- Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P. & Widdershoven, R.J.G.M., 2012, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, 7<sup>e</sup> druk, Deventer 2012, p. 138-139.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2005, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag.
- Ib., 2007a, *Europees Handvest inzake lokale autonomie (toelichting)*, Den Haag.
- Ib., 2007b, *Structure and operation of local and regional democracy: The Netherlands*. Interne notitie.
- Ib., 2009, *Netherlands Code for Good Public Governance*, The Hague.
- Ib., 2010, *Staat van het bestuur*, Den Haag.
- Ib., 2011, *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 12 mei 2011.
- M. Claes, M. & Leenknecht, G., 2011, A Case of Constitutional Leapfrog, in: Popelier, P. et al. (eds.), *Human rights protection in the European legal order: the interaction between the European and the national courts*, Cambridge.
- CLRA (Congress of Local and Regional Authorities), 1999, *Recommendations 55 (1999) on the situation of local and regional democracy in the Netherlands*.
- Ib., (1999), Resolution 77 (1999) on the situation of local and regional democracy in the Netherlands.
- Ib. (2005), Recommendation 180 (2005) on the state of local finances in the Netherlands.
- Ib., 2005, *Verslag over de toestand van de lokale en regionale democratie in Nederland*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Council of Europe, 2008, *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*.
- Ib., 2009, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Explanatory Report*, Council of Europe Treaty Series no. 207.
- Derksen, W. & Schaap, L., 2010, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Hendriks, F., Merckx, C.J.A.M., Michiels, F.C.M.A. (2006). *Wil tot verschil of wil tot macht?*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hendriks, F. & L. Schaap, 2010, The Netherlands: Reinventing Tradition in Local and Regional Democracy, in: Loughlin, J., F. Hendriks & A. Lidström (eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: OUP, pp.96-119.
- Kortmann, C.A.J.M., 1987, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer.
- Ib., 2008, *Constitutioneel recht*, 6e dr., Deventer.
- Raad van State, 2009, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag.
- Rfv (Raad voor de financiële verhoudingen), 2011, *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, brief aan de minister van BZK, 15 november 2011.
- Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2011, 32524, nr.1
- Toonen, Th.A.J., 1987, *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Ib., 1990, The Unitary State as a System of Co-Governance: the Case of the Netherlands, In: *Public Administration*, vol. 68, nr. 3, 281-296.
- VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), 2009, *Advies op het wetsvoorstel revitaliseren generiek toezicht*, brief aan het ministerie van BZK, 30/09/2009.
- Vols, M. & De Jonge, A., 2009, Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor, <http://irs.ub.rug.nl/ppn/318567105>.